



3 1761 11973299 8



Digitized by the Internet Archive
in 2024 with funding from
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761119732998>

CA1
YC2
-2006
S26



First Session
Thirty-ninth Parliament, 2006

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Special
Senate Committee on*

Senate Reform

Chair:

The Honourable DANIEL HAYS

Wednesday, June 28, 2006
Wednesday, September 6, 2006

Issue No. 1

**Organization meeting
and**

First and second meetings on:

Subject-matter of Bill S-4, An Act to amend the
Constitution Act, 1867 (Senate tenure)

Motion to amend the Constitution of Canada
(Western regional representation in the Senate)

WITNESSES:
(See back cover)

Première session de la
trente-neuvième législature, 2006

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du Comité
sénatorial spécial sur la*

Réforme du Sénat

Président :

L'honorable DANIEL HAYS

Le mercredi 28 juin 2006
Le mercredi 6 septembre 2006

Fascicule n° 1

**Réunion d'organisation
et**

Première et deuxième réunions concernant :

La teneur du projet de loi S-4, Loi modifiant la
Loi constitutionnelle de 1867 (durée du mandat des sénateurs)

La motion pour modifier la Constitution du Canada
(la représentation des provinces de l'Ouest au Sénat)

TÉMOINS :
(Voir à l'endos)

THE SPECIAL SENATE COMMITTEE ON SENATE REFORM

The Honourable Daniel Hays, *Chair*

The Honourable W. David Angus, *Deputy Chair*
and

The Honourable Senators:

Austin, P.C.	* LeBreton, P.C.
Chaput	(or Comeau)
Dawson	Munson
* Hays	Murray, P.C.
(or Fraser)	Segal
Hubley	Tkachuk
	Watt

*Ex officio members

(Quorum 4)

Changes in membership of the committee:

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Eggleton, P.C., substituted for that of the Honourable Senator Biron (*June 27, 2006*).

The name of the Honourable Senator Chaput substituted for that of the Honourable Senator Banks (*June 27, 2006*).

The name of the Honourable Senator Dawson substituted for that of the Honourable Senator Baker, P.C. (*June 27, 2006*).

The name of the Honourable Senator Downe substituted for that of the Honourable Senator Bacon (*June 27, 2006*).

The name of the Honourable Senator Watt substituted for that of the Honourable Senator Adams (*June 27, 2006*).

The name of the Honourable Senator Munson substituted for that of the Honourable Senator Eggleton, P.C. (*June 28, 2006*).

The name of the Honourable Senator Tkachuk substituted for that of the Honourable Senator Andreychuk (*June 28, 2006*).

The name of the Honourable Senator Segal substituted for that of the Honourable Senator Carney, P.C. (*June 28, 2006*).

Substitution pending for the Honourable Senator Downe (*July 5, 2006*).

The Honourable Senator Hubley added (*July 12, 2006*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL SPÉCIAL SUR LA RÉFORME DU SÉNAT

Président : L'honorable Daniel Hays

Vice-président : L'honorable W. David Angus
et

Les honorables sénateurs :

Austin, C.P.	* LeBreton, C.P.
Chaput	(ou Comeau)
Dawson	Munson
* Hays	Murray, C.P.
(ou Fraser)	Segal
Hubley	Tkachuk
	Watt

*Membres d'office

(Quorum 4)

Modifications de la composition du comité :

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit :

Le nom de l'honorable sénateur Eggleton, C.P., est substitué à celui de l'honorable sénateur Biron (*le 27 juin 2006*).

Le nom de l'honorable sénateur Chaput est substitué à celui de l'honorable sénateur Banks (*le 27 juin 2006*).

Le nom de l'honorable sénateur Dawson est substitué à celui de l'honorable sénateur Baker, C.P. (*le 27 juin 2006*).

Le nom de l'honorable sénateur Downe est substitué à celui de l'honorable sénateur Bacon (*le 27 juin 2006*).

Le nom de l'honorable sénateur Watt est substitué à celui de l'honorable sénateur Adams (*le 27 juin 2006*).

Le nom de l'honorable sénateur Munson est substitué à celui de l'honorable sénateur Eggleton, C.P. (*le 28 juin 2006*).

Le nom de l'honorable sénateur Tkachuk est substitué à celui de l'honorable sénateur Andreychuk (*le 28 juin 2006*).

Le nom de l'honorable sénateur Segal est substitué à celui de l'honorable sénateur Carney, C.P. (*le 28 juin 2006*).

Remplacement à venir pour l'honorable sénateur Downe (*le 5 juillet 2006*).

L'honorable sénateur Hubley ajoutée (*le 12 juillet 2006*).

ORDERS OF REFERENCE

Extract from the *Journals of the Senate* of Wednesday, June 28, 2006:

Resuming debate on the motion of the Honourable Senator LeBreton, P.C., seconded by the Honourable Senator Comeau, for the second reading of Bill S-4, An Act to amend the Constitution Act, 1867 (Senate tenure).

After debate,

In amendment, the Honourable Senator Fraser moved, seconded by the Honourable Senator Austin, P.C., that Bill S-4 be not now read a second time but that the subject-matter thereof be referred to the Special Senate Committee on Senate Reform; and

That the Order to resume debate on the motion for the second reading of the bill remains on the Order Paper and Notice Paper.

The question being put on the motion in amendment, it was adopted.

Extract from the *Journals of the Senate* of Wednesday, June 28, 2006:

Resuming debate on the motion of the Honourable Senator Murray, P.C., seconded by the Honourable Senator Austin, P.C.:

That

Whereas an amendment to the Constitution of Canada may be made by proclamation issued by the Governor General under the Great Seal of Canada where so authorized by resolutions of the Senate and House of Commons and of the legislative assemblies of the provinces as provided for in section 38 of the *Constitution Act, 1982*;

And whereas it is desirable to amend the Constitution of Canada to provide for a better balance of western regional representation in the Senate;

And whereas it is desirable that the 24 seats in the Senate currently representing the division of the western provinces be distributed among the prairie provinces of Manitoba, Saskatchewan, and Alberta, and that British Columbia be made a separate division represented by 12 Senators;

Now, therefore, the Senate resolves that an amendment to the Constitution of Canada be authorized to be made by proclamation issued by Her Excellency the Governor General under the Great Seal of Canada in accordance with the schedule hereto.

ORDRES DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat* du mercredi 28 juin 2006 :

Reprise du débat sur la motion de l'honorable sénateur LeBreton, C.P., appuyée par l'honorable sénateur Comeau, tendant à la deuxième lecture du projet de loi S-4, Loi modifiant la Loi constitutionnelle de 1867 (durée du mandat des sénateurs).

Après débat,

En amendement, l'honorable sénateur Fraser propose, appuyée par l'honorable sénateur Austin, C.P., que le projet de loi S-4 ne soit pas maintenant lu une deuxième fois mais que la teneur en soit renvoyée au Comité sénatorial spécial sur la réforme du Sénat;

Que l'ordre pour la reprise du débat sur la motion portant deuxième lecture du projet de loi demeure au *Feuilleton* et *Feuilleton des Avis*.

La motion d'amendement, mise aux voix, est adoptée.

Extrait des *Journaux du Sénat* du mercredi 28 juin 2006 :

Reprise du débat sur la motion de l'honorable sénateur Murray, C.P., appuyée par l'honorable sénateur Austin, C.P.,

Que :

Attendu :

que la *Loi constitutionnelle de 1982* prévoit que la Constitution du Canada peut être modifiée par proclamation du gouverneur général sous le grand sceau du Canada, autorisée par des résolutions du Sénat et de la Chambre des communes et par des résolutions des assemblées législatives des provinces dans les conditions prévues à l'article 38;

qu'il est souhaitable de modifier la Constitution du Canada afin de mieux équilibrer la représentation des provinces de l'Ouest au Sénat;

qu'il est souhaitable que les vingt-quatre sièges de sénateurs actuellement réservés à la division des provinces de l'Ouest soient répartis entre les provinces des Prairies, c'est-à-dire le Manitoba, la Saskatchewan et l'Alberta, et que la Colombie-Britannique devienne une division distincte représentée par douze sénateurs,

Le Sénat du Canada a résolu d'autoriser Son Excellence la gouverneure générale à prendre, sous le grand sceau du Canada, une proclamation modifiant la Constitution du Canada en conformité avec l'annexe ci-jointe.

SCHEDULE

AMENDMENT TO THE
CONSTITUTION OF CANADA

1. Sections 21 and 22 of the *Constitution Act, 1867* are replaced by the following:

“21. The Senate shall, subject to the Provisions of this Act, consist of One hundred and seventeen Members, who shall be styled Senators.

22. In relation to the Constitution of the Senate, Canada shall be deemed to consist of Five Divisions:

1. Ontario;
2. Quebec;
3. The Maritime Provinces, Nova Scotia and New Brunswick, and Prince Edward Island;
4. The Prairie Provinces of Manitoba, Saskatchewan, and Alberta;
5. British Columbia;

which Five Divisions shall (subject to the Provisions of this Act) be represented in the Senate as follows: Ontario by Twenty-four Senators; Quebec by Twenty-four Senators; the Maritime Provinces and Prince Edward Island by Twenty-four Senators, Ten thereof representing Nova Scotia, Ten thereof representing New Brunswick, and Four thereof representing Prince Edward Island; the Prairie Provinces by Twenty-four Senators, Seven thereof representing Manitoba, Seven thereof representing Saskatchewan, and Ten thereof representing Alberta; British Columbia by Twelve Senators; Newfoundland and Labrador shall be entitled to be represented in the Senate by Six Senators; Yukon, the Northwest Territories and Nunavut shall be entitled to be represented in the Senate by One Senator each.

In the Case of Quebec, each of the Twenty-four Senators representing that Province shall be appointed for One of the Twenty-four Electoral Divisions of Lower Canada specified in Schedule A. to Chapter One of the Consolidated Statutes of Canada.”

2. Sections 26 to 28 of the Act are replaced by the following:

“26. If at any Time on the Recommendation of the Governor General the Queen thinks fit to direct that Five or Ten Members be added to the Senate, the Governor General may by Summons to Five or Ten qualified Persons (as the Case may be), representing equally the Five Divisions of Canada, add to the Senate accordingly.

ANNEXE

PROCLAMATION MODIFIANT
LA CONSTITUTION DU CANADA

1. Les articles 21 et 22 de la *Loi constitutionnelle de 1867* sont remplacés par ce qui suit :

« 21. Sujet aux dispositions de la présente loi, le Sénat se composera de cent dix-sept membres, qui seront appelés sénateurs.

22. En ce qui concerne la composition du Sénat, le Canada sera censé comprendre cinq divisions :

1. l'Ontario;
2. le Québec;
3. les provinces Maritimes — la Nouvelle-Écosse et le Nouveau-Brunswick — ainsi que l'Île-du-Prince-Édouard;
4. les provinces des Prairies : le Manitoba, la Saskatchewan et l'Alberta;
5. la Colombie-Britannique;

les cinq divisions doivent (subordonnement aux révisions de la présente loi) être représentées dans le Sénat, ainsi qu'il suit : l'Ontario par vingt-quatre sénateurs; le Québec par vingt-quatre sénateurs; les provinces Maritimes et l'Île-du-Prince-Édouard par vingt-quatre sénateurs, dont dix représentent la Nouvelle-Écosse, dix le Nouveau-Brunswick, et quatre l'Île-du-Prince-Édouard; les provinces des Prairies par vingt-quatre sénateurs, dont sept représentent le Manitoba, sept la Saskatchewan et dix l'Alberta; la Colombie-Britannique par douze sénateurs; la province de Terre-Neuve-et-Labrador a le droit d'être représentée au Sénat par six sénateurs; le Yukon, les Territoires du Nord-Ouest et le Nunavut ont le droit d'être représentés au Sénat par un sénateur chacun.

En ce qui concerne la province de Québec, chacun des vingt-quatre sénateurs la représentant, sera nommé pour l'un des vingt-quatre collèges électoraux du Bas-Canada énumérés dans la cédule A, annexée au chapitre premier des statuts refondus du Canada. »

2. Les articles 26 à 28 de la même loi sont remplacés par ce qui suit :

« 26. Si en aucun temps, sur la recommandation du gouverneur-général, la Reine juge à propos d'ordonner que cinq ou dix membres soient ajoutés au Sénat, le gouverneur-général pourra, par mandat adressé à cinq ou dix personnes (selon le cas) ayant les qualifications voulues, représentant également les cinq divisions du Canada, les ajouter au Sénat.

27. In case of such Addition being at any Time made, the Governor General shall not summon any Person to the Senate, except on a further like Direction by the Queen on the like Recommendation, to represent one of the Five Divisions until such Division is represented by Twenty-four Senators or, in the case of British Columbia, Twelve Senators, and no more.

28. The Number of Senators shall not at any Time exceed One hundred and twenty-seven."

CITATION

3. This Amendment may be cited as the Constitution Amendment, [year of proclamation] (western provincial representation in the Senate).

After debate,

The Honourable Senator Murray, P.C. moved, seconded by the Honourable Senator Austin, P.C., that the question be referred to the Special Senate Committee on Senate Reform.

After debate,

The question being put on the motion, it was adopted on division.

27. Dans le cas où le nombre des sénateurs serait ainsi en aucun temps augmenté, le gouverneur-général ne mandera aucune personne au Sénat, sauf sur pareil ordre de la Reine donné à la suite de la même recommandation, tant que la représentation de chacune des cinq divisions du Canada ne sera pas revenue au nombre fixe de vingt-quatre sénateurs ou, dans le cas de la Colombie-Britannique, tant que la représentation de celle-ci ne sera pas revenue au nombre fixe de douze sénateurs.

28. Le nombre des sénateurs ne devra en aucun temps excéder cent vingt-sept. »

TITRE

3. Titre de la modification : *Modification constitutionnelle de [année de la proclamation] (représentation des provinces de l'Ouest au Sénat).*

Après débat,

L'honorable sénateur Murray, C.P., propose, appuyé par l'honorable sénateur Austin, C.P., que la question soit renvoyée au Comité sénatorial spécial sur la réforme du Sénat.

Après débat,

(La motion, mise aux voix, est adoptée avec dissidence.)

Le greffier du Sénat,

Paul C. Bélisle

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Wednesday, June 28, 2006

(1)

[English]

The Special Senate Committee on the Senate Reform met this day in room 256-S, Centre Block, at 5:57 p.m., for the purpose of organization.

Members of the committee present: The Honourable Senators Austin, P.C., Chaput, Comeau, Dawson, Downe, Fraser, Hays, Munson, Murray, P.C., Segal and Watt (11).

Also present: The official reporters of the Senate and Adam Thompson, Committee Clerk, Committees Directorate.

Pursuant to rule 88, the Clerk of the Special Committee presided over the election of the Chair.

The Honourable Senator Austin moved that the Honourable Senator Hays be Chair of this committee.

The question being put on the motion, it was adopted.

The Honourable Senator Hays took the Chair of the committee and made a statement.

The Honourable Senator Segal moved that the Honourable Senator Angus be Deputy Chair of this committee.

The question being put on the motion, it was adopted.

Debate.

The Honourable Senator Dawson moved:

That the Subcommittee on Agenda and Procedure be composed of the Chair, the Deputy Chair and three other members of the committee to be designated after the usual consultation; and

That the subcommittee be empowered to make decisions on behalf of the committee with respect to its agenda, to invite witnesses, and to schedule hearings.

The question being put on the motion, it was adopted.

The Honourable Senator Chaput moved that the Special Committee print its proceedings and that the Chair be authorized to set the number to meet demand.

The question being put on the motion, it was adopted.

The Honourable Senator Watt moved that, pursuant to rule 89, the Chair be authorized to hold meetings, to receive and authorize the printing of the evidence when a quorum is not present, provided that a member of the committee from both the government and the opposition be present.

The question being put on the motion, it was adopted.

The Honourable Senator Murray, P.C., moved:

That the committee ask the Library of Parliament to assign research staff to the committee, and;

PROCÈS-VERBAUX

OTTAWA, le mercredi 28 juin 2006

(1)

[Traduction]

Le Comité sénatorial spécial sur la réforme du Sénat tient aujourd'hui sa séance d'organisation, à 17 h 57, dans la pièce 256-S de l'édifice du Centre.

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Austin, C.P., Chaput, Comeau, Dawson, Downe, Fraser, Hays, Munson, Murray, C.P., Segal et Watt (11).

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat et Adam Thompson, greffier du comité, Direction des comités.

Conformément à l'article 88 du Règlement, le greffier du comité préside à l'élection du président.

L'honorable sénateur Austin propose que l'honorable sénateur Hays assume la présidence du comité.

La question, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Hays occupe le fauteuil et fait une déclaration.

L'honorable sénateur Segal propose que l'honorable sénateur Angus assume la vice-présidence du comité.

La question, mise aux voix, est adoptée.

Un débat s'ensuit.

L'honorable sénateur Dawson propose :

Que le Sous-comité du programme et de la procédure se compose du président, du vice-président et d'un autre membre du comité désigné après les consultations d'usage; et

Que le sous-comité soit autorisé à prendre des décisions au nom du comité relativement au programme, à inviter les témoins et à établir l'horaire des audiences.

La question, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Chaput propose que le comité spécial fasse imprimer ses délibérations et que le président soit autorisé à déterminer le nombre d'exemplaires à imprimer pour répondre à la demande.

La question, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Watt propose que, conformément à l'article 89 du Règlement, le président soit autorisé à tenir des réunions pour entendre des témoignages et à en permettre la publication en l'absence de quorum, pourvu qu'un représentant du gouvernement et un représentant de l'opposition soient présents.

La question, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Murray, C.P., propose :

Que le comité demande à la Bibliothèque du Parlement d'affecter des attachés de recherche au comité; et

That the Subcommittee on Agenda and Procedure be authorized to retain the services of such counsel and technical, clerical, and other personnel as may be required by the work of the committee; and

That the Chair, on behalf of the committee, direct the research staff in the preparation of studies, analyses, summaries, and draft reports.

The question being put on the motion in amendment, it was adopted.

The Honourable Senator Munson moved:

That, pursuant to section 32 of the Financial Administration Act, authority to commit funds be conferred individually on the Chair, the Deputy Chair, and the Clerk of the committee; and

That, pursuant to section 34 of the Financial Administration Act, and Guideline 3:05 of Appendix II of the *Rules of the Senate*, authority for certifying accounts payable by the committee be conferred individually on the Chair, the Deputy Chair, and the Clerk of the committee.

The question being put on the motion, it was adopted.

The Honourable Senator Chaput moved that the committee empower the Subcommittee on Agenda and Procedure to designate, as required, one or more members of the committee and/or such staff as may be necessary to travel on assignment on behalf of the committee.

The question being put on the motion, it was adopted.

The Honourable Senator Dawson moved that the Subcommittee on Agenda and Procedure be authorized to:

- 1) determine whether any member of the committee is on "official business" for the purposes of paragraph 8(3)(a) of the Senators Attendance Policy, published in the *Journals of the Senate* on Wednesday, June 3, 1998; and
- 2) consider any member of the committee to be on "official business" if that member is: (a) attending an event or meeting related to the work of the committee; or (b) making a presentation related to the work of the committee.

The question being put on the motion, it was adopted.

The Honourable Senator Munson moved that, pursuant to the Senate guidelines for witness expenses, the Special Committee may reimburse reasonable travelling and living expenses for no more than one witness from any one organization and payment will take place upon application, but that the Chair be authorized to approve expenses for a second witness should there be exceptional circumstances.

The question being put on the motion, it was adopted.

Que le Sous-comité du programme et de la procédure soit autorisé à faire appel aux services de conseillers juridiques, de techniciens, d'employés de bureau et d'autres personnes dont le comité peut avoir besoin dans le cadre de ses travaux; et

Que le président, au nom du comité, dirige le personnel de recherche dans la préparation d'études, d'analyses, de résumés et de projets de rapport.

La motion d'amendement, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Munson propose :

Que, conformément à l'article 32 de la Loi sur la gestion des finances publiques, l'autorisation d'engager les fonds du comité soit conférée au président, au vice-président et au greffier du comité; et

Que, conformément à l'article 34 de la Loi sur la gestion des finances publiques et à la directive 3:05 de l'annexe II du *Règlement du Sénat*, l'autorisation d'approuver les comptes à payer au nom du comité soit conférée individuellement au président, au vice-président et au greffier du comité.

La question, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Chaput propose que le comité autorise le Sous-comité du programme et de la procédure à désigner, au besoin, un ou plusieurs membres du comité, de même que le personnel nécessaire, qui se déplaceront au nom du comité.

La question, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Dawson propose que le Sous-comité du programme et de la procédure soit autorisé à :

- 1) déterminer si un membre du comité remplit un « engagement public » au sens de l'alinéa 8(3)a) de la politique relative à la présence des sénateurs, publiée dans les *Journaux du Sénat* du mercredi 3 juin 1998; et
- 2) considérer qu'un membre du comité remplit un « engagement public » si ce membre : a) assiste à une réception, à une activité ou à une réunion se rapportant aux travaux du comité; ou b) fait un exposé ayant trait aux travaux du comité.

La question, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Munson propose que, conformément aux lignes directrices concernant les frais de déplacement des témoins, le comité rembourse les dépenses raisonnables de voyage et d'hébergement à un témoin par organisme, après qu'une demande de remboursement a été présentée, mais que le président soit autorisé à permettre le remboursement de dépenses à un deuxième témoin de ce même organisme en cas de circonstances exceptionnelles.

La question, mise aux voix, est adoptée.

The Honourable Senator Segal moved that the Subcommittee on Agenda and Procedure be empowered to allow coverage by electronic media at its discretion.

The question being put on the motion, it was adopted.

The Chair made a statement.

The committee discussed its future business.

The Honourable Senator Comeau moved that the committee do now adjourn.

The question being put on the motion, it was adopted.

At 6:45 p.m. the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

OTTAWA, Wednesday, September 6, 2006
(2)

[English]

The Special Senate Committee on Senate Reform met this day in room 160-S, Centre Block, at 10:50 a.m., the Chair, the Honourable Daniel Hays, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Angus, Austin, P.C., Chaput, Comeau, Dawson, Hays, Hubley, Munson, Murray, P.C., Segal and Watt (11).

Other senator present: The Honourable Senator Fraser (1).

In attendance: Jack Stilborn, Principal Analyst, Library of Parliament, Line Gravel, Committee Clerk, Committees Directorate.

Also present: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Wednesday, June 28, 2005, the committee began its consideration of the subject-matter of Bill S-4, to amend the Constitution Act, 1867 (Senate tenure) and pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Wednesday, June 28, 2005, the committee began its consideration of the motion to amend the Constitution of Canada (Western regional representation in the Senate).

WITNESSES:

As individuals:

C.E.S. (Ned) Franks, Professor Emeritus, Queen's University;

Leslie Seidle, Senior Research Associate, Institute for Research on Public Policy.

The Chair made a statement.

The Deputy Chair made a statement.

Professor Franks made a statement.

Mr. Seidle made a statement.

The witnesses answered questions.

L'honorable sénateur Segal propose que le Sous-comité du programme et de la procédure soit autorisé à permettre, à sa discrétion, la diffusion de ses délibérations par les médias d'information électronique.

La question, mise aux voix, est adoptée.

Le président fait une déclaration.

Le comité discute de ses travaux futurs.

L'honorable sénateur Comeau propose que la séance soit levée.

La question, mise aux voix, est adoptée.

À 18 h 45, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

OTTAWA, le mercredi 6 septembre 2006
(2)

[Traduction]

Le Comité sénatorial spécial sur la réforme du Sénat se réunit aujourd'hui, à 10 h 50, dans la salle 160-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable Daniel Hays (*président*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Angus, Austin, C.P., Chaput, Comeau, Dawson, Hays, Hubley, Munson, Murray, C.P., Segal et Watt (11).

Autre sénateur présent : L'honorable sénateur Fraser (1).

Également présents : De la Bibliothèque du Parlement : Jack Stilborn, analyste principal; et de la Direction des comités : Line Gravel, greffière du comité.

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 28 juin 2005, le comité poursuit son examen de la teneur du projet de loi S-4, Loi modifiant la Loi constitutionnelle de 1867 (durée du mandat des sénateurs) et, conformément à ce même ordre de renvoi, le comité poursuit son étude de la motion pour modifier la Constitution du Canada (la représentation des provinces de l'Ouest au Sénat).

TÉMOINS :

À titre personnel :

C.E.S. (Ned) Franks, professeur émérite, Université Queen's;

Leslie Seidle, chercheur principal associé, Institut de recherche en politiques publiques.

Le président fait une déclaration.

Le vice-président fait une déclaration.

Le professeur Franks fait une déclaration.

M. Seidle fait une déclaration.

Les témoins répondent aux questions.

At 1:08 p.m. the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

OTTAWA, Wednesday, September 6, 2006
(3)

[English]

The Special Senate Committee on Senate Reform met this day in room 160-S, Centre Block, at 2:01 p.m., the Chair, the Honourable Daniel Hays, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Angus, Austin, P.C., Chaput, Comeau, Dawson, Hays, Hubley, Munson, Murray, P.C. and Watt (10).

Other senators present: The Honourable Senators Fraser and Prud'homme, P.C. (2).

In attendance: Jack Stilborn, Principal Analyst, Library of Parliament and Line Gravel, Committee Clerk, Committees Directorate.

Also present: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Wednesday, June 28, 2006, the committee continued its consideration of the subject-matter of Bill S-4, to amend the Constitution Act, 1867 (Senate tenure) and pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Wednesday, June 28, 2006, the committee continued its consideration of the Motion to amend the Constitution of Canada (Western regional representation in the Senate).

WITNESSES:

As individuals:

Janet Ajzenstat, Professor Emeritus, Political Science, McMaster University;

Roderic Beaujot, Professor, Sociology, University of Western Ontario.

The Chair made a statement. The Deputy Chair made a statement.

Professor Ajzenstat made a statement.

Professor Beaujot made a statement.

The witnesses answered questions.

At 4:06 p.m., the committee suspended.

At 4:08 p.m., the committee resumed in camera, pursuant to rule 92(2)(e) to consider a future draft agenda.

À 13 h 8, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

OTTAWA, le mercredi 6 septembre 2006
(3)

[Traduction]

Le Comité sénatorial spécial sur la réforme du Sénat se réunit aujourd'hui, à 14 h 1, dans la salle 160-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable Daniel Hays (*président*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Angus, Austin, C.P., Chaput, Comeau, Dawson, Hays, Hubley, Munson, Murray, C.P., et Watt (10).

Autres sénateurs présents : Les honorables sénateurs Fraser et Prud'homme, P.C. (2).

Également présents : De la Bibliothèque du Parlement : Jack Stilborn, analyste principal; et de la Direction des comités : Line Gravel, greffière du comité.

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 28 juin 2006, le comité poursuit son examen de la teneur du projet de loi S-4, Loi modifiant la Loi constitutionnelle de 1867 (durée du mandat des sénateurs), et conformément à ce même ordre de renvoi, le comité poursuit son étude de la motion pour modifier la Constitution du Canada (la représentation des provinces de l'Ouest au Sénat).

TÉMOINS :

À titre personnel :

Janet Ajzenstat, professeure émérite, Sciences politiques, Université McMaster;

Roderic Beaujot, professeur, Sociologie, Université de Western Ontario.

Le président et le vice-président font chacun une déclaration.

Le professeur Ajzenstat fait une déclaration.

Le professeur Beaujot fait une déclaration.

Les témoins répondent aux questions.

À 16 h 6, la séance est interrompue.

À 16 h 8, le comité se réunit à huis clos, conformément à l'alinéa 92(2)e) du Règlement, afin d'examiner une ébauche de programme pour ses futures réunions.

At 4:17 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

À 16 h 17, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTEST:

ATTESTÉ :

La greffière du comité,

Catherine Piccinin

Clerk of the Committee

EVIDENCE

OTTAWA, Wednesday, June 28, 2006

The Special Senate Committee on Senate Reform met this day at 5:57 p.m., pursuant to rule 88 of the *Rules of the Senate*, to hold an organizational meeting.

[English]

Cathy Piccinin, Clerk of the Committee: Honourable senators, as clerk of your committee, it is my duty to preside over the election of your chair. I am prepared to take nominations to that effect.

Senator Austin: I move that Senator Hays take the chair of this committee.

Ms. Piccinin: It is moved by the Honourable Senator Austin that the Honourable Senator Hays do take the chair of this committee. Is it your pleasure, honourable senators, to adopt the motion?

Hon. Senators: Agreed.

Ms. Piccinin: I declare the motion carried and I invite Senator Hays to take the chair.

Senator Daniel Hays (Chairman) in the chair.

The Chairman: Thank you, Madam Clerk. Thank you, colleagues, for this honour to serve as your chair on this special committee, which has been created by the Senate to receive the subject matter of Bill S-4, and also to receive the motion of Senator Murray with respect to a proposal for a resolution to amend the Constitution to increase seats in the Senate.

We have a standard organization agenda. I believe it is before you all. I suggest we go through the necessary motions to bring the committee into being, in effect. We will elect a steering committee as well. Then I will make a brief presentation on a proposal for the organizational work of the committee — in other words, to commence our work, which will involve research assistants. We will be relying on researchers from the Library of Parliament in that regard.

I have one other comment. It is unusual to have the Leader of the Opposition in the Senate chair a committee. If it is of any interest, there is precedent. In the Parliament of 1957, William Ross MacDonald was Leader of the Government in the Senate, not of the opposition, and also chaired the Internal Economy Committee and the Contingent Accounts Committee. That is not a bad idea; do not say anything to Senator LeBreton. In addition, Senator James Lougheed, as Leader of the Opposition, I believe, chaired the Divorce Committee. Therefore, it has happened before and those are the precedents.

To begin the regular business of the committee, the motions we should deal with are before honourable senators. The first is to elect a deputy chair. Do I have a nomination for the position of deputy chair?

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mercredi 28 juin 2006

Le Comité sénatorial spécial sur la réforme du Sénat tient aujourd'hui, à 17 h 57 heures, sa séance d'organisation conformément à l'article 88 du *Règlement du Sénat*.

[Traduction]

Cathy Piccinin, greffière du comité : Honorables sénateurs, en tant que greffière du comité, je dois présider à l'élection de la présidence. Je suis prête à recevoir les mises en candidature à cet effet.

Le sénateur Austin : Je propose que le sénateur Hays soit élu à la présidence du comité.

Mme Piccinin : Il est proposé par l'honorable sénateur Austin que l'honorable sénateur Hays soit président du comité. Plaît-il aux honorables sénateurs d'adopter la motion?

Des voix : D'accord.

Mme Piccinin : Je déclare la motion adoptée et j'invite le sénateur Hays à prendre le fauteuil.

Le sénateur Daniel Hays (président) prend le fauteuil.

Le président : Madame la greffière, je vous remercie, et je remercie mes collègues de l'honneur qu'ils me font en me confiant la présidence de ce comité spécial, créé par le Sénat afin d'examiner la teneur du projet de loi S-4 et de recevoir la motion du sénateur Murray portant sur une modification de la Constitution en vue d'accroître le nombre de sièges au Sénat.

Nous avons un ordre du jour standard. Je crois que vous l'avez tous devant vous. Je propose que nous examinions les motions à adopter pour organiser le comité. Nous allons élire également un comité de direction. Ensuite, je ferai une brève description d'une proposition relative aux travaux d'organisation du comité — en d'autres mots, visant à entamer nos travaux, pour lesquels nous aurons besoins d'attachés de recherche. À cet égard, nous nous en remettons aux services des attachés de recherche de la Bibliothèque du Parlement.

J'aurais un dernier commentaire à faire. Il est inhabituel qu'un leader de l'opposition occupe le fauteuil de la présidence d'un comité sénatorial. Je fais par contre remarquer qu'il existe déjà un précédent, si cela intéresse quelqu'un. Lors de la législature de 1957, William Ross MacDonald était leader du gouvernement au Sénat, non pas de l'opposition, et il a également présidé le Comité de la régie interne et le Comité des comptes de prévoyance. L'idée n'est pas mauvaise, mais n'en dites rien au sénateur LeBreton. De plus, le sénateur James Lougheed, en tant que leader de l'opposition, a présidé, si je ne m'abuse, le Comité sur le divorce. Par conséquent, ce n'est pas la première fois, et je viens de vous citer les précédents.

En ce qui concerne le fonctionnement habituel du comité, vous avez en mains le texte des motions à adopter. La première concerne l'élection d'un vice-président. Quelqu'un a-t-il un nom à proposer pour la vice-présidence?

Senator Segal: Mr. Chairman, I nominate Senator David Angus to be deputy chair of the committee.

The Chairman: I see no indication of further nominations. Is it agreed, honourable senators?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

The next item is the creation of the Subcommittee on Agenda and Procedure, which is the steering committee. Based on discussions I have had with the Leader of the Government, the deputy chair, together with Senators Comeau, Austin and Chaput, would comprise the steering committee. I have not talked to Senator Chaput, so we may have to find someone else.

Senator Chaput: I would rather you did find somebody else, if you could.

The Chairman: I may have trouble doing that. No one is nodding in agreement.

Senator Murray: The motion reads, in part:

That the Subcommittee on Agenda and Procedure be composed of the Chair, the Deputy Chair and one other member of the committee...

The motion could be that the subcommittee be composed of the chair, the deputy chair, Senator Comeau and one other member of the committee to be designated after the usual consultation.

The Chairman: Senator Murray has made an excellent suggestion. I recommend that we proceed in that way so that the nomination of those we know who are prepared to serve can proceed. The final member will be from the opposition side, to be named by the whip after consultation. Is it agreed, honourable senators?

Senator Fraser: Before we vote, did I hear we will have a four-member steering committee or a five-member steering committee?

The Chairman: Five members, and, of course, you understand why. Are there any questions?

An Hon. Senator: Is Senator Murray on the subcommittee? He should be.

Senator Murray: No, thank you. I appreciate the thought, but I just made a motion concerning the membership. The deputy chair, Senator Angus, has already been elected. Senator Comeau is another ex officio member. Then there is Senator Austin and one other to be named.

The Chairman: From the opposition side.

Senator Downe: Why do we have a five-member committee?

Le sénateur Segal : Monsieur le président, je propose que le sénateur David Angus soit élu vice-président du comité.

Le président : Il ne semble pas y avoir d'autres mises en candidature. Plaît-il aux honorables sénateurs d'adopter la motion?

Des voix : D'accord.

Le président : La motion est adoptée.

Le point suivant concerne la création d'un sous-comité du programme et de la procédure, c'est-à-dire du comité de direction. D'après les discussions que j'ai eues avec le leader du gouvernement, le vice-président, de concert avec les sénateurs Comeau, Austin et Chaput, formeront le comité de direction. Je n'ai pas encore pressenti le sénateur Chaput, de sorte qu'il faudra peut-être lui trouver un remplaçant.

Le sénateur Chaput : Je préférerais en effet que vous trouviez quelqu'un d'autre, si possible.

Le président : Cela me posera peut-être des difficultés. Je ne vois personne qui se porte volontaire.

Le sénateur Murray : La motion se lit, en partie, comme suit :

Que le Sous-comité du programme et de la procédure se compose de la présidence, de la vice-présidence et d'un autre membre du comité...

On pourrait la changer pour que le sous-comité soit composé de la présidence, de la vice-présidence, du sénateur Comeau et d'un autre membre du comité à désigner après les consultations d'usages.

Le président : Le sénateur Murray a fait une excellente suggestion. Je propose que nous nous rangions à cette proposition pour que la nomination de ceux que nous savons être disposés à faire partie du sous-comité puisse aller de l'avant. Le dernier membre viendra de l'opposition, et il sera nommé par le whip après consultation. Plaît-il aux honorables sénateurs d'adopter la motion?

Le sénateur Fraser : Avant que nous nous prononcions, ai-je bien compris que notre comité de direction compte quatre ou cinq membres?

Le président : Cinq membres et, naturellement, vous en comprenez la raison. Y a-t-il des questions?

Une voix : Le sénateur Murray fait-il partie du sous-comité? Il faudrait qu'il en soit membre.

Le sénateur Murray : Non. Je vous remercie d'avoir pensé à moi, mais je dois décliner. C'est moi qui viens tout juste de proposer la motion concernant la composition du sous-comité. Le vice-président, sénateur Angus, a déjà été élu. Le sénateur Comeau est un autre membre ex officio. Il y a ensuite le sénateur Austin, et un autre sénateur à nommer.

Le président : Un sénateur de l'opposition.

Le sénateur Downe : Pourquoi avons-nous un sous-comité de cinq membres?

The Chairman: We need three from the opposition.

Senator Austin: Oh, we are the opposition; I still cannot straighten that out in my mind.

The Chairman: Senator Downe has asked why five members and not three. The explanation is that because the chair of the committee is not a member of the committee in the normal sense, but rather an ex officio member, to ensure there is no distortion, the government side will also have, on a permanent basis, an ex officio member as part of the committee.

As the chairman of the committee must vote on matters in the steering committee and so as to preserve the balance, it will be necessary to have the ex officio member from the government side on the committee — thus five members and not the normal three.

There is a second part to this motion. The entire motion reads as follows:

That the Subcommittee on Agenda and Procedure be composed of the Chair, the Deputy Chair and three other members of the Committee, to be designated after the usual consultation...

We have discussed who will be proposed at this time, and we all understand one of the positions will be filled after the usual consultation. The last part of the motion would be:

That the Subcommittee be empowered to make decisions on behalf of the Committee with respect to its agenda, to invite witnesses, and to schedule hearings.

Is there a mover? It is moved by Senator Dawson. Is it agreed, honourable senators?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

The next motion deals with the printing of the committee's proceedings. It is before you; I will not read it. Is there a mover for that motion? It is moved by Senator Chaput. Is it agreed, honourable senators?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

The fifth item on your proposed agenda deals with the authorization to hold meetings and to print evidence when quorum is not present. Where do we designate the number that constitutes a quorum? It is in the motion that the Senate passed, creating the committee. The quorum is four, for the information of committee members.

It is moved by Senator Watt. Is it agreed, honourable senators?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

Le président : Nous avons besoin de trois membres de l'opposition.

Le sénateur Austin : Oh! Nous sommes l'opposition; je n'arrive pas encore à me faire à l'idée.

Le président : Le sénateur Downe a demandé à savoir pourquoi le sous-comité compte cinq membres plutôt que trois. Je précise donc que la présidence au sous-comité n'est pas membre du sous-comité comme tel, dans le sens habituel, mais plutôt un membre ex officio nommé pour éviter qu'il ait des distorsions; le parti ministériel aura également en permanence un membre ex officio au sein du sous-comité.

Comme le président du comité est appelé à se prononcer sur des questions au sein du comité de direction et de manière à préserver l'équilibre, il sera nécessaire d'avoir au sein du comité un membre ex officio du parti ministériel — d'où la nécessité d'avoir cinq membres, plutôt que les habituels trois.

La motion à l'étude comporte un autre paragraphe. Je vous lis donc toute la motion :

Que le Sous-comité du programme et de la procédure soit composé de la présidence, de la vice-présidence et des trois autres membres du comité nommés après les consultations d'usage...

Nous avons déjà discuté du candidat et nous connaissons tous le poste à combler après les consultations d'usage. La dernière partie de la motion dit :

Que le Sous-comité soit autorisé à prendre des décisions au nom du comité relativement au programme, à inviter les témoins et à établir l'horaire des audiences.

Quelqu'un veut-il la proposer? La motion est proposée par le sénateur Dawson. Plaît-il aux honorables sénateurs d'adopter la motion?

Des voix : D'accord.

Le président : La motion est adoptée.

La motion suivante porte sur l'impression des délibérations du comité. Vous en avez le texte devant vous, de sorte que je vous en épargne la lecture. Quelqu'un peut-il proposer la motion? Elle est proposée par le sénateur Chaput. Plaît-il aux honorables sénateurs de l'adopter?

Des voix : D'accord.

Le président : La motion est adoptée.

Le cinquième point à l'ordre du jour concerne l'autorisation de tenir des réunions et de faire imprimer des témoignages en l'absence de quorum. Où se trouve la motion visant à établir le nombre de personnes qui constitue un quorum? C'est la motion qu'a adoptée le Sénat portant création du comité. Je précise à titre indicatif que le quorum est de quatre.

La motion est proposée par le sénateur Watt. Plaît-il aux honorables sénateurs de l'adopter?

Des voix : D'accord.

Le président : La motion est adoptée.

The sixth item deals with research staff.

Senator Murray: I so move.

The Chairman: Is it agreed, honourable senators?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

The next motion deals with the authority to commit funds and certify accounts. If I could have a mover, we can deal with that now. It is moved by Senator Munson. Is it agreed, honourable senators?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

The next item has to do with travel. May I have a mover?

Senator Chaput: I so move.

The Chairman: Is it agreed, honourable senators?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

The designation of members travelling on the committee is a two-part motion, if committee members want to take a moment to read it. It is moved by Senator Dawson. Is it agreed, honourable senators?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

The next motion concerns travelling and living expenses of witnesses. It is a standard motion, and it is moved by Senator Munson. Is it agreed, honourable senators?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

The next motion deals with the electronic media coverage of public meetings. It is moved by Senator Segal. Is it agreed, honourable senators?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

The issue of time slots for regular meetings is to be discussed, as well as other business. As I said, perhaps I can make a brief statement and ask for comment.

I suggest that the committee not meet as a committee except to do necessary business that could be done by telephone conference call during the months of July and August, but that the committee leave with the steering committee the task of setting a suggested hearing schedule starting in September, probably before the Senate sits, and that the subcommittee discuss with the Library of

Le sixième point vise le personnel de recherche.

Le sénateur Murray : J'en fais la proposition.

Le président : Plaît-il aux honorables sénateurs de l'adopter?

Des voix : D'accord.

Le président : La motion est adoptée.

La motion suivante concerne l'autorisation d'engager des fonds et d'approuver les comptes à payer. Si quelqu'un pouvait la proposer, nous allons régler ce point tout de suite. Le sénateur Munson en fait la proposition. Plaît-il aux honorables sénateurs d'adopter la motion?

Des voix : D'accord.

Le président : La motion est adoptée.

Le point suivant a trait aux voyages. Quelqu'un peut-il en faire la proposition?

Le sénateur Chaput : Je le fais.

Le président : Plaît-il aux honorables sénateurs d'adopter la motion?

Des voix : D'accord.

Le président : La motion est adoptée.

La désignation des membres qui voyagent pour les affaires du comité est une motion en deux parties, si vous voulez bien prendre le temps de la lire. Elle est proposée par le sénateur Dawson. Plaît-il aux honorables sénateurs de l'adopter?

Des voix : D'accord.

Le président : La motion est adoptée.

La motion suivante vise les frais de déplacement des témoins. C'est une motion de routine proposée par le sénateur Munson. Plaît-il aux honorables sénateurs de l'adopter?

Des voix : D'accord.

Le président : La motion est adoptée.

Nous en arrivons à la motion visant à diffuser les délibérations publiques par médias d'information électronique. Elle est proposée par le sénateur Segal. Plaît-il aux honorables sénateurs de l'adopter?

Des voix : D'accord.

Le président : La motion est adoptée.

La question de l'horaire des séances régulières est à discuter, de même que celle des autres travaux. Comme je l'ai dit, je peux peut-être faire une brève déclaration et vous demander de la commenter.

Je propose que le comité ne siège pas comme tel sauf pour accomplir les travaux préparatoires nécessaires, qui pourraient se faire par appel conférence durant les mois de juillet et d'août, mais que le comité laisse au comité de direction le soin d'établir un calendrier provisoire d'audiences à compter du début de septembre, probablement avant la reprise des travaux du Sénat,

Parliament the availability of researchers. The committee does not have a large budget, so it is anticipated that it will rely on researchers from the Library of Parliament.

Having obtained that assistance, with the steering committee's approval, the committee will begin the process of summarizing the debate that has occurred on this bill in the Senate. Using that information as a basis for research work, we will need to carry out our work and provide comments relevant to our focus as we consider Bill S-4 and the motion regarding additional senators from B.C. and the Prairie provinces. We require a context within which to consider those two matters. By "context," I mean looking at the recent proposals that involve modernizing our Parliament with a focus on the Senate, generally, and those things that have been important and approved by Parliament in the past and are probably familiar to most members of this committee — in particular, the Charlottetown accord and the report of the joint committee preceding the accord, which based its work on shaping Canada together. It has a good section on the Senate and Meech Lake. There are also two relevant Senate studies that former Senator Molgat co-chaired with a member of the House of Commons. There are good researchers in the library who we could ask to assist us in bringing together the relevant components of Senate reform.

We have been presented with two items: a term for senators and a proposal to increase the number of seats in what are now two regions. On the basis of that information and the review of a not-too-lengthy document, we will have a telephone conference meeting to determine what more we want. With the help of our researchers and suggestions from the committee, we will develop a list of witnesses who we might benefit from hearing, determine their availability, and draft a hearing schedule.

Senator Munson: Do we have a time line?

The Chairman: Yes, we do. If we are not sitting in July or August to do work, we know that the committee's mandate ends the last sitting day of September. That date, however, can be changed with the approval of the Senate. The thought when the motion was drafted was that this deadline would hopefully give us enough time to prepare a report that could be tabled in the Senate so that the chamber would have the necessary background to make an informed decision with respect to Bill S-4, which would be at second reading stage, and the motion as proposed by Senator Murray.

The committee's work would be done in one month, maybe through September. We would sit some weeks and not others.

Senator Munson: The words "Senate reform" have been used a lot. I like the phrase "Senate renewal." Renewing the Senate brings it into the 21st century as opposed to reforming something

et que le sous-comité discute avec la Bibliothèque du Parlement de la disponibilité des attachés de recherche. Le comité ne dispose pas d'un budget important, de sorte qu'on prévoit utiliser les services des attachés de recherche de la Bibliothèque du Parlement.

Une fois que ces services auront été retenus, avec l'approbation du comité de direction, le comité commencera à résumer le débat qui a eu lieu au Sénat. Cette information servira de base aux travaux de recherche. Il nous faudra débattre et décider de l'orientation à donner à nos travaux dans le cadre de l'examen du projet de loi S-4 et de la motion concernant l'ajout au Sénat de sièges représentant la Colombie-Britannique et les Prairies. Nous aurons besoin d'un contexte dans le cadre duquel examiner ces deux questions. Par « contexte », j'entends que nous allons examiner les propositions faites récemment visant à moderniser notre Parlement en mettant l'accent sur le Sénat, en règle générale, et les questions qui ont été importantes et approuvées par le Parlement dans le passé et que la plupart des membres du comité connaissent probablement — en particulier, l'accord de Charlottetown et le rapport du comité mixte qui a précédé l'accord visant à unir le Canada. Le rapport comporte une excellente section sur le Sénat et l'accord du lac Meech. Il existe également deux études pertinentes faites par le Sénat que le sénateur Molgat avait coprésidé avec un député. La Bibliothèque a d'excellents attachés de recherche auxquels nous pourrions demander de nous aider à réunir les composantes pertinentes d'une réforme du Sénat.

On nous a renvoyé deux questions : celle de la durée du mandat des sénateurs et une proposition visant à accroître le nombre de sièges représentant deux régions actuelles. À la lumière de cette information et de l'examen d'un document pas trop volumineux, nous tiendrons une réunion par appel conférence afin de décider de ce qu'il nous faut de plus. Avec l'aide de nos attachés de recherche et selon les suggestions faites par le comité, nous dresserons une liste des témoins qu'il nous serait peut-être profitable d'entendre, nous nous renseignerons sur leur disponibilité et nous établirons en conséquence un calendrier d'audiences.

Le sénateur Munson : Avons-nous un échéancier?

Le président : Oui. Si nous ne siégeons pas en juillet ou en août, nous savons que le mandat du comité prend fin le dernier jour de séance de septembre. Par contre, cette date peut être modifiée avec l'approbation du Sénat. L'idée, quand la motion a été rédigée, était que cette échéance nous donnerait, faut-il l'espérer, suffisamment de temps pour rédiger un rapport qui pourrait être déposé au Sénat de manière à ce que la Chambre dispose de l'information voulue pour prendre une décision éclairée au sujet du projet de loi S-4, qui en serait à l'étape de la seconde lecture, et de la motion proposée par le sénateur Murray.

Le comité pourrait faire le travail en un mois, peut-être tout au long de septembre. Nous siégerions certaines semaines et d'autres pas.

Le sénateur Munson : On a beaucoup parlé de « réforme du Sénat ». Personnellement, je préfère parler de « renouveau ». En renouvelant le Sénat, nous le faisons entrer dans le XXI^e siècle, ce

that has gone terribly wrong. I think renewal is a more positive perception of what we are up to if we are to communication with the media or others about this study. It sets a positive stance as opposed to reforming something, which does not. It sounds like reform school.

Senator Murray: Assuming that the desired research work can be done over the summer months and the steering committee can get together to agree on a work plan, do we deal with Bill S-4 and with the constitutional amendment that Senator Austin and I proposed? Do we deal with them in a discrete fashion or together in terms of invited witnesses? Do we invite witnesses to address both issues at the same time? The steering committee can deal with all of that.

We should meet right after Labour Day for full days until the work is complete. That would take us at least two weeks. Labour Day is September 4 or September 5. We would come back here Tuesday or Wednesday, put in full days that week and the next, and keep at it until we are finished.

I had hoped that the government would have seen its way to put off the recall of the Senate until September 25 or 26.

Senator Comeau: We would be receptive to that.

Senator Murray: There does not seem to be much on the Order Paper. If the recall is put off for another week, that would give us a good three weeks. If we meet full days, morning and afternoon, we could hear the necessary witnesses, have our discussions and possibly come up with a report within the time allotted to the committee.

The Chairman: Rather than respond, I will let everyone comment in the way you have and we will try to synthesize a consensus position from the comments.

Senator Austin: I will start by saying that we are funny people. We have a day called Labour Day, which is a day when we do not want to work. I cannot explain it.

Having said that, I agree with Senator Murray's schedule. The committee will have to do serious work to line up the witnesses for that particular schedule. We have to invite representatives from the provinces, should they wish to appear. We have a series of academic players on the Constitution, the Senate and so on. Are they available and when are they available?

One of the questions to consider is whether other entities want to play here. I know when we talk about the Senate we have the Monarchist League and other people who invite themselves into the dialogue. The more important part is the scope of the study we want to do. We have two references, so obviously we will deal with those.

qui me semble préférable à une réforme, qui a une connotation péjorative, comme si quelque chose allait vraiment mal. À mon avis, parler de renouveau donne une image plus favorable de ce que nous sommes en train de faire si nous devons communiquer avec les médias, entre autres, au sujet de cette étude. Cela jette un éclairage plus favorable sur nos travaux que de parler de réforme, qui évoque l'idée d'une école de réforme.

Le sénateur Murray : En supposant que les travaux de recherche voulus peuvent être faits au cours de l'été et que le comité de direction peut se réunir pour adopter un plan de travail, traiterons-nous du projet de loi S-4 et de la modification constitutionnelle proposée par moi et par le sénateur Austin? Le ferons-nous de manière discrète ou inviterons-nous des témoins? Inviterons-nous des témoins pour nous parler des deux questions à la fois? Le comité de direction peut prendre toutes ces décisions.

Nous devrions nous réunir après la fête du Travail pour des journées complètes jusqu'à ce que nous ayons achevé nos travaux. Cela nous prendrait au moins deux semaines. La fête du Travail tombe le 4 ou le 5 septembre. Nous pourrions être de retour ici le mardi ou le mercredi, siéger pendant des journées complètes, cette semaine-là et la semaine suivante, et continuer ainsi jusqu'à ce que nous ayons terminé.

J'avais espéré que le gouvernement aurait réussi à retarder la reprise des travaux du Sénat jusqu'au 25 ou au 26 septembre.

Le sénateur Comeau : Nous ferions bon accueil à une pareille suggestion.

Le sénateur Murray : Il ne semble pas y avoir beaucoup au *Feuilleton*. Si la reprise des travaux était retardée d'une autre semaine, cela nous donnerait trois bonnes semaines pour travailler. Si nous nous réunissons pendant des journées complètes, soit le matin et l'après-midi, nous pourrions entendre les témoins voulus, tenir nos délibérations et peut-être accoucher d'un rapport avant l'échéance fixée.

Le président : Plutôt que de vous répondre, je vais laisser les membres du comité donner leur avis, et nous tenterons à partir de là de dégager un consensus.

Le sénateur Austin : Je vais commencer par dire que nous sommes des êtres étranges. Voilà que nous avons une journée appelée la fête du Travail et que nous refusons de travailler ce jour-là. Je n'arrive pas à me l'expliquer.

Cela étant dit, je souscris au calendrier proposé par le sénateur Murray. Il faudra que le comité se mette sérieusement au travail s'il souhaite s'en tenir à ce calendrier pour entendre des témoins. Il faut inviter des porte-parole des provinces, si elles souhaitent intervenir. Nous disposons de toute une brochette d'universitaires qui pourraient nous parler de la Constitution, du Sénat et de tout le reste. Sont-ils disponibles et, dans l'affirmative, à quel moment?

Un des points à examiner est de savoir si d'autres entités souhaitent intervenir. Je sais, quand il est question du Sénat, que la Ligue monarchiste et d'autres s'invitent à participer au dialogue. L'élément le plus important est de décider de la portée de l'étude que nous souhaitons faire. Nous avons deux ordres de renvoi de sorte que, de toute évidence, il faudra y donner suite.

With respect to the mandate of the committee, Senator Munson said that we may want to use a different word than “reform.” Unfortunately, the word “reform” is in the style of the committee, in the mandate of the committee. I do not know that the committee itself can change that.

However, the terms of reference are quite broad. In my view, they are broader than we need. I would like to have the committee consider that we deal with this in two phases. We obviously have to deal with Bill S-4. That is the subject matter of government legislation, so it is a priority for us. We have to deal with the resolution, because the Senate said that is a priority for us. The question is whether we can deal with those two first, as, I think, Senator Murray was suggesting. Then, if we want to continue the mandate, we would ask the Senate to allow this committee to deal with other topics in Senate renewal, having finished phase one, the two measures that we are mandated by the Senate to deal with immediately. Having considered those items, if there is more we should consider, then we would go into phase two.

I see this issue, conceptually, in three phases. Representation must be balanced and equitable so that a constitutional process is possible for the other two stages, which are method of selection and powers. Those are the three main columns we have to consider.

I would say that phase one deals with representation. Then we could move to the first part of phase two, which is the way in which selection takes place.

We can consider other ways to create public credibility in the selection of senators. There are other methods of appointment. There is the British system, which we should look at, with the commission of review and, of course, methods of election, whether it is proportional or some other fashion.

I would not like to see the larger issues — legislative powers and their relationship to the House and the executive — stop us from dealing with the immediate references before us. I would not at all mind for the short time I remain in this chamber messing around with those big issues in phase two. I have many thoughts.

[Translation]

Senator Chaput: I would like to follow up on the question asked by the honourable senator concerning representation. The first item is the resolution. We will perhaps be addressing the selection method. Will our mandate also include First Nations' and official language minorities' representativeness, for example? Does our mandate allow us to go that far?

The Chairman: Yes.

Senator Chaput: Fine. I just wanted to make sure.

En ce qui concerne le mandat du comité, le sénateur Munson a déclaré qu'il serait peut-être bon d'utiliser un autre mot que « réforme ». Malheureusement, le mot figure déjà dans l'appellation du comité. J'ignore si le comité peut la modifier de son propre chef.

Toutefois, nos attributions sont très générales. À mon avis, elles sont plus générales qu'il ne le faut. J'aimerais que le comité envisage la possibilité d'étudier cette question en deux parties. Manifestement, il faut examiner le projet de loi S-4. Il s'agit de la teneur d'une loi du gouvernement, de sorte qu'elle a priorité. Il faut aussi se pencher sur la motion, parce que le Sénat en a fait une de nos priorités. La question est de savoir si nous pouvons traiter de ces deux points en premier, comme l'a suggéré le sénateur Murray, je crois. Ensuite, si nous tenons à aller plus loin, nous pourrions demander au Sénat de nous autoriser à aborder d'autres sujets concernant le renouveau du Sénat après avoir terminé la phase un, soit les deux mesures que le Sénat nous demande d'examiner immédiatement. Après avoir examiné ces points, s'il faut en examiner d'autres, nous pourrions passer à une deuxième phase.

Je conçois le déroulement de nos travaux en trois phases. Il faut que la représentation soit équilibrée et équitable si l'on veut que le processus constitutionnel soit respecté aux autres étapes, soit à l'examen de la méthode de sélection et des pouvoirs. Ce sont là les trois grands thèmes de notre étude.

À mon avis, la phase un devrait porter sur la représentation. Nous pourrions ensuite passer à la première partie de la phase deux, soit à la méthode de sélection.

Nous pouvons envisager d'autres moyens de rendre la sélection des sénateurs crédible auprès du grand public. Il existe d'autres méthodes de sélection. Ainsi, il faudrait examiner la méthode britannique, qui a recours à une commission d'examen et, naturellement, les méthodes d'élection, que ce soit le régime proportionnel ou un autre.

Il me déplairait que des questions plus importantes — des pouvoirs législatifs et leur lien avec la Chambre et le pouvoir exécutif — nous empêchent d'exécuter le mandat qui nous a été confié. Il ne me déplairait pas du tout, par contre, étant donné le peu de temps qu'il me reste dans cette Chambre, de travailler à ces grandes questions à la phase deux. J'ai beaucoup d'idées.

[Français]

Le sénateur Chaput : Ma question fait suite à celle de l'honorable sénateur et concerne la représentation. Le premier item est la résolution. Nous allons peut-être adresser la mode de sélection. Est-ce que notre mandat va aussi inclure la représentativité, par exemple, chez les Premières nations et les communautés de langues officielles en situation minoritaire? Est-ce que notre mandat nous permet d'aller aussi loin?

Le président : Oui.

Le sénateur Chaput : D'accord. Je tenais à m'en assurer.

[English]

The Chairman: We have not resolved anything until we go around the table. These are all suggestions.

Senator Watt: First, I want to ask questions to be clear in my mind about exactly where we are headed.

In terms of Bill S-4, will we develop the evidence that we need before the matter is taken to the Supreme Court of Canada? Is that one of our purposes, to gather evidence that will be used by the Supreme Court of Canada? Or can we go to the Supreme Court of Canada today, without even undertaking to establish this special committee, to get a ruling as to whether the government can actually amend what it proposes to amend without provincial input? We need to make that explicitly clear because it is not clear in my mind.

The Chairman: I will come back to that point. We may have to discuss it a bit.

Senator Watt: On the point I raised in the Senate today, I feel it might be timely to take our study a bit further, namely, to examine what we can do for not only the First Nations, but, more importantly, the Inuit. It is not right for me to speak on behalf of the First Nations because I do not know what they want. We need to move in the direction of trying to secure a seat for the Inuit, which is something we were out to propose a long time ago. I believe that over the years Senator Murray has probably run across this suggestion. It was one of our proposals leading up to 1982 and also in Charlottetown and the Meech Lake accord when we dealt with those issues. I imagine that will be dealt with in the second stage.

The Chairman: Your point is that you want to know the committee's disposition to a reference on the constitutionality of Bill S-4, which has been raised in many of the speeches.

Senator Watt: Yes.

The Chairman: I do not want to comment on that matter, but I just wanted understand your point.

The other issue concerns your comments about — can I say First Nations' representation?

Senator Watt: No. If you use the phrase "First Nations," you will be misleading many people because "First Nations" has not been defined to the extent that it includes the Metis.

Senator Austin: There is a definition in section 35 of the Constitution.

The Chairman: Section 35, representation.

Senator Watt: The definition in section 35 talks about the Indians, Inuit and the Metis. That is the way it is described.

Senator Downe: I like the suggestion of doing two phases, but I do not think we can do it given the mandate we have from the Senate. Senator Austin has indicated it is wide open, and I do not

[Traduction]

Le président : Nous n'aurons rien réglé tant que nous n'aurons pas complété le tour de table. Ce sont toutes des suggestions.

Le sénateur Watt : Tout d'abord, j'aimerais poser des questions pour être sûr d'avoir bien compris ce vers quoi nous nous dirigeons.

Pour ce qui est du projet de loi S-4, allons-nous réunir la preuve dont nous avons besoin avant que la question soit examinée par la Cour suprême du Canada? Est-ce là une de nos fins, de réunir des preuves qui seront utilisées par la Cour suprême du Canada? Pouvons-nous plutôt renvoyer la question à la Cour suprême du Canada aujourd'hui, sans même entreprendre d'organiser nos travaux, pour qu'elle nous dise si le gouvernement peut vraiment modifier ce qu'il projette de modifier sans l'assentiment des provinces? Il faut que ce soit explicitement clair, parce que c'est loin de l'être pour moi.

Le président : Nous allons revenir sur ce point. Il faudra peut-être en discuter un peu.

Le sénateur Watt : En ce qui concerne le point que j'ai soulevé au Sénat aujourd'hui, j'estime qu'il serait peut-être opportun de pousser notre étude un peu plus loin, notamment d'examiner ce que nous pouvons faire non seulement pour les Premières nations mais, fait plus important, pour les Inuits. Il ne convient pas que je parle au nom des Premières nations parce que j'ignore ce qu'elles veulent. Il faut tenter de créer un siège pour les Inuits, ce qui avait été proposé il y a longtemps. Je crois qu'au fil des ans, le sénateur Murray a probablement vu cette suggestion-là quelque part. C'était une des propositions que nous avons faites en prévision de la conférence de 1982 et des accords de Charlottetown et du lac Meech, quand nous les avons examinés. J'imagine qu'il en sera question à la phase deux.

Le président : En fait, vous aimeriez savoir ce que pense le comité d'un renvoi sur la constitutionnalité du projet de loi S-4, question qui est revenue dans de nombreux discours.

Le sénateur Watt : Oui.

Le président : Je ne souhaite pas me prononcer à ce sujet, Je tenais seulement à m'assurer que j'avais bien compris le sens de votre intervention.

L'autre question concerne vos commentaires au sujet — puis-je parler de représentation des « peuples autochtones »?

Le sénateur Watt : Non. Si vous utilisez cette expression, vous induirez bien des personnes en erreur parce que le terme n'est pas défini, dans la mesure où il inclut les Métis.

Le sénateur Austin : L'article 35 de la Constitution en donne une définition.

Le président : L'article 35, au sujet de la représentation.

Le sénateur Watt : À l'article 35, dans la définition, il est question des Indiens, des Inuits et des Métis. C'est ainsi qu'on les décrit.

Le sénateur Downe : L'idée de faire nos travaux en deux phases me plaît bien, mais je ne crois pas que ce soit possible étant donné le mandat reçu du Sénat. Le sénateur Austin a dit que c'était un

know how we can restrict it to the two topics. There is a consensus that we want to, but other senators may want to add additional material. We have to be careful that we do not have an agenda that is unmanageable.

Senator Watt raised a good point. Many of us believe that Bill S-4 is unconstitutional. I am not sure why we would spend any time debating whether it is or is not. Why would this committee not simply refer it to the Senate for a recommendation that there be a reference to the Supreme Court and then move on to the other items we want to discuss.

The Chairman: After the courts decide, like a couple of years from now?

Senator Downe: The court will decide when it decides.

I feel very uncomfortable about this committee spending any amount of time discussing something I believe is against the rules and will be found to be against the rules. We should cut it off at the pass and recommend a reference.

Senator Fraser: As I said earlier today, I have been impressed by arguments suggesting there are grave doubts about the constitutionality of this bill. However, it would be, on every level, unwise for us simply to conclude that ourselves. It is very important to hear witnesses and then conclude. We have all already heard constitutional arguments advanced on both sides. The committee will still have to make a decision about what it concludes, but we would not be doing the people of Canada justice if we did not hear expert opinions before reaching a decision.

Senator Downe: Senator Murray stated publicly that they had an opinion that it was unconstitutional. The Chrétien government had a similar opinion. I do not know what has changed. I do not know why we would discuss it. It is unconstitutional.

Senator Segal: Let me offer two comments for the steering committee's consideration when it gathers to look at the work plan and the frame of reference.

This is a committee of senators considering whether the Senate needs to be reformed. Senator Munson already said there is no problem here; it just has to be renewed. The only case I would make is that while that may work in this building, amongst our friends and relatives and our constitutional advisers, it does not work in the broader social context in which all the political parties of the country have to operate.

The committee will make its own decisions and we will work cooperatively in a non-partisan way in that respect. Having said that, the notion is we begin *ab initio* by saying this proposal is ultra vires, so let us set it aside until we hear from the courts. I agree with Senator Fraser. It would be a profound underlying of the case made by those who argue that the institution is an unconstructive constitutional barnacle that is democratically without any justification and exists because there is no

très large mandat, et je ne vois pas comment nous pouvons le limiter à deux sujets. Tous s'entendent pour dire qu'on aimerait le faire, mais d'autres sénateurs voudront peut-être y ajouter d'autres points. Il faut prendre garde de ne pas avoir un programme impossible à gérer.

Le sénateur Watt a soulevé un excellent point. Nous sommes nombreux à croire que le projet de loi S-4 est anticonstitutionnel. Je ne suis pas sûr de la raison pour laquelle nous consacrerions du temps à débattre de sa constitutionnalité. Pourquoi notre comité ne renvoie-t-il pas tout simplement la question au Sénat et ne lui demande-t-il pas de recommander un renvoi à la Cour suprême, puis que nous passions à l'étude d'autres points.

Le président : Une fois que la cour se sera prononcée, comme dans quelques années?

Le sénateur Downe : La cour se prononcera quand elle le jugera bon.

L'idée que notre comité se consacre à une question qui, selon moi, est contraire au Règlement et sera jugée comme telle me mettrait mal à l'aise. Nous devrions tuer l'idée dans l'œuf et recommander un renvoi.

Le sénateur Fraser : Comme je l'ai dit tout à l'heure, j'ai été impressionnée par les arguments contestant la constitutionnalité du projet de loi à l'étude. Par contre, il serait, à tous les niveaux, peu sage de notre part de simplement conclure ainsi. Il est très important d'entendre des témoins avant de conclure. Nous avons déjà tous entendus les arguments constitutionnels avancés par les deux camps. Le comité aura quand même à prendre une décision, mais ce serait rendre bien peu justice à la population canadienne si nous n'entendions pas l'opinion des experts avant de nous prononcer.

Le sénateur Downe : Le sénateur Murray a déclaré publiquement qu'à leur avis, le projet de loi est anticonstitutionnel. Le gouvernement Chrétien était du même avis. J'ignore ce qui a changé depuis lors. J'ignore pourquoi nous en discuterions. C'est anticonstitutionnel.

Le sénateur Segal : Avec votre permission, j'aimerais faire deux observations à l'intention du comité de direction lorsqu'il se réunira pour examiner le plan de travail et l'ordre de renvoi.

Ce comité-ci est composé de sénateurs qui cherchent à savoir si le Sénat a besoin de réforme. Le sénateur Munson a déjà affirmé qu'il fonctionne bien, qu'il faut simplement le renouveler. La seule chose que je ferais valoir, c'est que, bien que de pareilles affirmations puissent passer dans cet immeuble-ci, parmi nos amis, notre parenté et nos conseillers constitutionnels, elles ne passent pas dans un contexte social plus large dans le cadre duquel doivent fonctionner tous les partis politiques du pays.

Le comité prendra ses propres décisions, et nous travaillerons en collaboration, de manière impartiale, à cet égard. Cela étant dit, la notion est que nous commençons *ab initio* par dire que cette proposition est ultra vires. Donc, mettons-la de côté jusqu'à ce que la cours nous ait donné son avis. Je souscris à ce qu'a proposé le sénateur Fraser. Ce serait donner raison à ceux qui soutiennent que l'institution est un parasite constitutionnel sans raison d'être démocratique qui existe uniquement parce qu'il n'y a

constitutional way to change it. That is not my bias. If it were my bias, I would not have agreed to the great opportunity of serving here. It is a bias that exists out there. At some point the steering committee, as they sort through the various comments, have to reflect on how that might be best addressed, without in any way limiting the scope or breadth of what the committee chooses to do.

Senator Comeau: This evening, perhaps we could stick to the concept of a work plan and to try to flesh out the framework that has been placed before us. In my view, Senator Austin laid out an absolutely superb way of approaching our study.

We have the motion that was sent to us by the Senate, as well the subject matter of Bill S-4. I repeat Senator Austin's point: These are immediate items for us to handle. If we can do that, we would then be living with the spirit of what we are trying to accomplish.

I do like Senator Austin's idea of expanding our study. If we can tackle the immediate items in the course of our studies in September, we might be able to make a case to pursue further issues as we go along. I heard Senator Austin say that this would be one last kick at the can, I take it.

Senator Austin: It would be for me.

Senator Comeau: There are tremendous issues to be reviewed, but for tonight, my wish would be not to get bogged down in whether Bill S-4 should be referred to the Supreme Court or who gets appointed to the Senate, whether it be minority groups and so on. These are details that, as we progress through our hearings, we will get into further. Tonight we should stick to fleshing out the skeleton of a broad work plan. We have a mandate that is so broad that we can pretty well do whatever we want. We are not limited by anything.

The Chairman: Senator Murray's suggestions on a work plan seem to have met with approval, more or less, for post-Labour Day sittings. Inevitably, they will be a function of the research work that is done and the number of witnesses that we wish to hear. We do not want to duplicate too much, but we must obtain the best evidence that we can.

Senator Austin proposes that we focus sequentially, if I understand it, on the two matters that have been referred to us, but in a context of representation. He referred to "method" and "powers." Hopefully, we can vary this theme with the help of our researchers and further meetings as we go along. "Method," I would think, has to include the concept of "election" because the Leader of the Government in the Senate said that what is coming is an election and that it would be a process that would not involve constitutional change. We have to give some thought and do some work in that regard. If we do, inevitably we will be comparing it to proposals that have been made that were constitutional *ab initio* on the election of senators. We need an understanding of where one might go without a constitutional

pas de moyen constitutionnel de la changer. Ce n'est pas mon opinion. Si c'était ma pensée, je n'aurais pas accepté de faire partie du comité. Par contre, cette école de pensée existe. À un moment donné, le comité de direction, pendant qu'il analyse les diverses observations, devra réfléchir à la meilleure façon d'y répondre, sans limiter la portée ou l'étendue de ce que décide de faire le comité.

Le sénateur Comeau : Peut-être pourrions-nous ce soir nous en tenir au concept d'un plan de travail et essayer d'étoffer le cadre qui nous a été présenté. À mon avis, le sénateur Austin a exposé une manière absolument superbe d'aborder notre étude.

Le Sénat nous a demandé d'examiner la motion, de même que la teneur du projet de loi S-4. Je répète ce qu'a dit le sénateur Austin : ce sont des points que nous devons examiner immédiatement. Si nous y parvenons, nous respecterons alors l'esprit de ce que nous tentons de faire.

J'aime bien l'idée du sénateur Austin qui consiste à élargir le cadre de notre étude. Si nous pouvons nous attaquer tout de suite aux points à régler immédiatement, en septembre, nous pourrions peut-être défendre l'idée d'examiner d'autres questions. J'ai entendu le sénateur Austin affirmer que ce serait la dernière chance de contribuer au débat avant la retraite, si j'ai bien compris.

Le sénateur Austin : Pour moi, ce le serait.

Le sénateur Comeau : Il y a de très grandes questions à examiner, mais pour ce soir, je souhaiterais qu'on évite de s'enliser dans un débat pour savoir s'il faut renvoyer le projet de loi S-4 à la Cour suprême ou qui est nommé au Sénat, s'il faut que ce soit des groupes minoritaires et tout le reste. Ce sont là des détails que nous pourrions creuser à mesure que se déroulent les audiences. Ce soir, nous devrions nous en tenir à étoffer un plan de travail général. Nous avons un mandat si étendu que nous pouvons faire pas mal ce que nous voulons. Il n'y a pas de limite.

Le président : Les suggestions faites par le sénateur Murray au sujet d'un plan de travail semblent avoir plus ou moins l'approbation de tous, pour les séances qui suivent la fête du Travail. Elles seront inévitablement fonction des travaux de recherche qui sont effectués et du nombre de témoins à entendre. Nous ne souhaitons pas dédoubler trop nos efforts, mais il faut obtenir les meilleurs témoignages possibles.

Le sénateur Austin propose que nous nous concentrons, si j'ai bien compris, sur les deux questions qui nous ont été renvoyées une à la suite de l'autre, mais dans le contexte de la représentation. Il a parlé de « méthode » et de « pouvoirs ». Avec un peu de chance, nous pourrions varier ce thème avec l'aide de nos attachés de recherche et tenir d'autres réunions à mesure que progressent nos travaux. Il faudrait que le mot « méthode » inclut selon moi le concept d'« élections » parce que le leader du gouvernement au Sénat a déclaré que les sénateurs seront élus et que le processus n'exige pas de modification constitutionnelle. Il faut y réfléchir et faire certains travaux à cet égard. Si nous le faisons, inévitablement, nous ferons des comparaisons avec des propositions qui étaient constitutionnelles *ab initio* concernant

amendment on election, whether that is a good idea. The other important part of that would be the proposals we have had, some of them recent, on what kinds of elections might be considered.

I do not see this committee coming up with a hard and fast recommendation on things in the sense that it must be this or it must be that, but rather trying to narrow it down to, if it is election, these are the only options that seem to be meaningful in terms of previous recommendations. Committee members may want to comment on that.

Senator Chaput wanted to clarify the elements of representation, method of selection and powers.

Senator Watt raised the point about Inuit representation as described in section 35 of the Constitution Act and being assured representation in a parliamentary body, presumably the Senate, which they have now, but which is not guaranteed to them. From her speech, I know that Senator Chaput had a similar point to make in relation to francophones outside of Quebec.

Senator Chaput: Yes.

The Chairman: I am sure the researchers can give us a brief background with respect to proposals for double majorities on language issues. I am not differentiating between English and French. Someone was concerned that it was only the one language — I guess it was Senator Fraser — but of course within Quebec there are English-language issues.

On the question Senator Watt raised of what must happen to initiate a reference to the Supreme Court, my understanding is that Parliament can make a reference, but I do not think one House of Parliament can do so. This would be the kind of thing I would think the committee, if it chooses to do so, could recommend when it reports back to the Senate.

Senator Watt: The Senate or the House of Commons?

The Chairman: I am not sure. We can find out from our researchers. Parliament can ask the Supreme Court to opine, to give an opinion, can it not?

Senator Murray: Only the government can do it.

The Chairman: We would have to get the background on that question. I think individuals can, but it is very expensive. Anyway, only the government can, apparently. We will find out about that.

Senator Downe suggests that this issue should be resolved before anything else is considered. I do not sense that this is the feeling of the larger committee, but the matter can be revisited.

l'élection des sénateurs. Il faut que nous nous entendions sur le principe d'élections, s'il n'y avait pas de modification constitutionnelle, savoir si c'est une bonne idée. L'autre partie importante serait les propositions que nous avons reçues, certaines d'entre elles récemment, concernant le genre d'élections qui pourraient être envisagé.

Je ne vois pas notre comité en train de faire une recommandation rapide et solide, en ce sens qu'il faut que ce soit ceci ou cela, mais plutôt d'essayer de réduire le champ des possibilités pour que, s'il y a des élections, ce sont là les seules options qui semblent utiles, en termes de recommandations précédentes. Les membres du comité ont peut-être un avis à donner à ce sujet.

Le sénateur Chaput souhaitait préciser les éléments de la représentation, la méthode de sélection et les pouvoirs.

Le sénateur Watt a soulevé la question de la représentation des Inuits telle que décrite à l'article 35 de la Loi constitutionnelle et voulait avoir l'assurance que leur représentation est garantie au sein d'un organe parlementaire, au Sénat faut-il le supposer. En effet, ils ont cette représentation actuellement, mais elle ne leur est pas garantie. D'après ce qu'elle a dit, je sais que le sénateur Chaput souhaite faire valoir un point analogue à l'égard des francophones hors Québec.

Le sénateur Chaput : Oui.

Le président : Je suis sûr que les attachés de recherche peuvent nous fournir une brève documentation relative aux propositions de double majorité en matière linguistique. Je ne fais pas de distinction entre les anglophones et les francophones. Quelqu'un craignait que ce ne soit qu'un seul groupe linguistique — je suppose que c'était le sénateur Fraser —, mais la représentation des anglophones du Québec pose aussi problème.

Pour ce qui est de la question soulevée par le sénateur Watt, à savoir ce qu'il faut faire pour initier un renvoi à la Cour suprême, si j'ai bien compris, le Parlement peut faire le renvoi, mais je ne crois pas qu'une Chambre du Parlement peut à elle seule le faire. C'est là le genre de chose que le comité, s'il décide de le faire, pourrait recommander quand il fera rapport au Sénat.

Le sénateur Watt : Le Sénat ou la Chambre des communes?

Le président : Je ne sais pas trop. Nous pourrions l'apprendre de nos attachés de recherche. Le Parlement peut demander à la Cour suprême de donner son avis, n'est-ce pas?

Le sénateur Murray : Seul le gouvernement peut le faire.

Le président : Il faudrait avoir de la documentation à ce sujet. Je crois que les particuliers peuvent le faire, mais c'est un processus fort coûteux. Quoi qu'il en soit, il semble que seul le gouvernement puisse le faire. Nous ferons le point à ce sujet.

Le sénateur Downe suggère de régler cette question avant d'aborder tout autre point. Je n'ai pas l'impression que c'est l'avis des autres membres du comité, mais on pourra revenir sur cette question.

Senator Watt: If the government feels the onus is upon it to go to the Supreme Court of Canada, it does not have to get consent from us. The government can do that if it wishes. That is their prerogative.

The Chairman: Parliament can say to the government, "You should do this before you do anything else." That is something the Senate could do if it thought it wanted to. Senator Fraser reinforced the point that we should do some work before we decide on the recommendations and hear from witnesses on the matter of constitutionality in particular.

Senator Segal had a similar point, but he has broadened it to a sensitivity. I think he makes a good point that we are not just talking to the senators or the people in this room, but, inevitably, what we do will be seen by our public, and we need to keep that in mind. Senator Comeau said the same thing.

Do I understand correctly that committee members would like the parameters of what we ask our researchers to do to be factored into their work for the committee?

Senator Watt: On the regional side, when Senator Murray and Senator Austin are taking their case forward, do I understand correctly that I would also be going along with that flow to try to secure a seat for the Aboriginals?

The Chairman: Yes.

Senator Watt: Would I have the agreement of everyone here?

Senator Comeau: We cannot stop you.

Senator Watt: We do not know at the end of the day what the result will be, but it is at least the beginning of the process.

The Chairman: It is not the first time that this has been suggested. Our researchers can give us background on where this particular proposal has come up before.

Senator Watt: The Inuit have been waiting for a seat for quite a long time now. At times, I have difficulty convincing our brothers, the Indians and the Metis. To an extent, we have advanced our case more than other people and would like to move forward. Is there a possibility of taking that into account later on?

Senator Austin: Would this individual be elected by the Inuit or appointed by the Governor-in-Council?

Senator Watt: We could discuss that.

Senator Austin: Which way are you leaning?

Senator Watt: I do not know yet. I guess we will discuss that amongst ourselves. I do not want to be precise at this point.

Le sénateur Watt : Si le gouvernement estime qu'il lui appartient de faire un renvoi à la Cour suprême du Canada, il n'a pas besoin d'obtenir notre consentement. Le gouvernement peut le faire s'il le désire. C'est sa prerogative.

Le président : Le Parlement peut dire au gouvernement : « Vous devriez le faire avant de faire tout autre chose. » C'est quelque chose que le Sénat pourrait faire s'il le jugeait nécessaire. Le sénateur Fraser a fait valoir que nous devrions faire certains travaux avant de décider des recommandations et entendre des témoins concernant plus particulièrement la constitutionnalité du projet de loi.

Le sénateur Segal a fait valoir un point analogue, mais il l'a élargi de manière à y inclure la dimension délicate de la question. Je crois qu'il fait valoir un bon point, en ce sens que nous ne nous adressons pas uniquement à des sénateurs ou aux personnes présentes dans la salle, qu'inévitablement, nos travaux seront suivis par le grand public et qu'il faut en tenir compte. Le sénateur Comeau a fait une déclaration dans le même sens.

Ai-je bien compris que les membres du comité aimeraient que les paramètres des travaux que nous demanderons à nos attachés de recherche de faire soient inclus dans les travaux qu'ils exécuteront pour le comité?

Le sénateur Watt : Pour ce qui est de la représentation régionale, quand le sénateur Murray et le sénateur Austin défendent leur cause, ai-je bien compris que je devrai moi aussi défendre l'idée d'obtenir un siège pour les Autochtones?

Le président : Oui.

Le sénateur Watt : Y a-t-il unanimité?

Le sénateur Comeau : Nous ne pouvons pas vous en empêcher.

Le sénateur Watt : Nous ne savons pas, en fin de compte, quel sera le résultat, mais c'est au moins un début.

Le président : Ce n'est pas la première fois que la suggestion est faite. Nos attachés de recherche peuvent nous fournir de la documentation qui nous dira d'où vient cette proposition particulière.

Le sénateur Watt : Les Inuits attendent d'être représentés au Sénat depuis fort longtemps. Parfois, j'ai de la difficulté à convaincre nos frères, les Indiens et les Métis. Dans une certaine mesure, nous avons fait avancer notre cause plus que les autres peuples et nous aimerions aller de l'avant. Est-il possible d'en tenir compte plus tard?

Le sénateur Austin : Cette personne serait-elle élue par les Inuits ou nommée par le gouverneur en conseil?

Le sénateur Watt : Il faudrait en discuter. Nous pourrions en débattre.

Le sénateur Austin : De quel côté de la balance penchez-vous?

Le sénateur Watt : Je ne le sais pas encore. Je suppose que nous en discuterons entre nous. Je ne tiens pas à être précis à ce stade-ci.

I am not even a senator from the North, as you know. Geographically, my senatorial division is in Quebec. If I am replaced, then most likely another native person will be appointed in my place because of the designation of my appointment.

Nunavik alone is a large piece of land — that is the way Senator Adams said it — and I am looking at one current seat for Nunavik. Off the top of my head, I would probably be looking for two for Nunavut and one for Labrador. I can look back to the research we have done in the past and the arguments we have built up before. I do not have access to that information at this point, but I have it in my old office.

The Chairman: This committee meeting is being reported, so whoever we are asking to help us will be able to relate that to other similar initiatives.

Senator Watt: I am not pushing for something that is not acceptable. Let us put it that way.

The Chairman: Are there any other suggestions for this first meeting?

Senator Comeau: The round table conversation has been quite good. We have a lot on the plate now for the researchers to make a proposal to the steering committee as to the next steps. They have a pretty good idea of where this group wants to go. I think we are fairly well under way, chair.

The Chairman: I will try to be faithful to what I heard and what I said. You will receive a transcript of this proceeding, so we will all know what that is.

I will have to give you an indication of a timeline on the research work and, with the help of our clerk, have something ready for circulation. It will probably call for a steering committee and perhaps a full committee meeting as soon as we are in a position to look at the material and propose actions on what has been suggested at this meeting. Once that is in place, the preparatory work can be started for the fall.

Senator Watt: Will that be done with a conference call?

The Chairman: The committee cannot meet as a committee other than like this, but the steering committee can.

Perhaps we could organize a friendly telephone discussion. We will record it. We will invite the clerk, depending on how comfortable she is with that suggestion, unless you all happen to be in Grise Fjord for a fishing trip.

Senator Watt: I wish I could be fishing. I will be doing other things. I will be spending most of my time on the boat.

My office will be open. Give them advance notice so they can notify me. We might have to talk over the satellite phone. I have one, so I would be able to communicate with you no matter where I am.

Comme vous le savez, je ne suis même pas un sénateur du Nord. Géographiquement, mes racines sont au Québec. Si je suis remplacé, il est alors fort probable qu'un autre Autochtone sera nommé à ma place en raison de l'objet de ma nomination.

À lui seul, le Nunavik est un très grand territoire — c'est ainsi que l'a décrit le sénateur Adams —, et je ne réclame pour l'instant qu'un seul siège. À pied levé, je dirais probablement qu'il en faut deux pour le Nunavut et un pour le Labrador. Je pourrais dépouiller la recherche qui a été faite dans le passé et les arguments qui ont été utilisés. Je n'ai pas ces renseignements avec moi, mais je les ai dans mon ancien bureau.

Le président : Un compte rendu de la réunion de notre comité va être établi, de sorte que ceux à qui nous demanderons de l'aide pourront faire le lien avec d'autres initiatives analogues.

Le sénateur Watt : Je ne demande rien qui soit inacceptable. Disons-le comme cela.

Le président : Y a-t-il d'autres suggestions pour la première réunion?

Le sénateur Comeau : Ce tour de table nous a permis de faire valoir d'excellentes idées. Nous avons mis beaucoup de pain sur la planche des attachés de recherche avant qu'ils fassent une proposition au comité de direction. Ils ont une assez bonne idée de ce que souhaite faire notre groupe. Je crois, monsieur le président, que nos travaux sont bien amorcés.

Le président : J'essaierai de demeurer fidèle à ce que j'ai entendu et à ce que j'ai dit. Vous recevrez une transcription de nos délibérations d'aujourd'hui, de manière à ce que tous sachent à quoi je me suis engagé.

Il va falloir que je vous donne une idée du calendrier des travaux de recherche et, avec l'aide de notre greffière, que je fasse préparer des documents pour les faire circuler. Cela inclura probablement une avis de convocation pour le comité de direction, voire le comité en entier, dès que nous serons en mesure d'examiner la documentation et de faire des propositions concernant ce qui a été suggéré à la réunion d'aujourd'hui. Une fois que tout cela sera en place, nous pourrions commencer les préparatifs pour l'automne.

Le sénateur Watt : Siégerons-nous par appel conférence?

Le président : Le comité ne peut pas le faire, mais le comité de direction, lui, le peut.

Nous pourrions peut-être organiser une discussion amicale au téléphone. Nous l'enregistrerons. Nous inviterons la greffière à y participer, à condition qu'elle se sente à l'aise avec cette suggestion, à moins que vous vous ne trouviez tous à Grise Fjord pour une partie de pêche.

Le sénateur Watt : J'aimerais bien pouvoir aller à la pêche. Je ferai autre chose. Je passerai la plus grande partie de mon temps sur mon bateau.

Mon bureau sera ouvert. Avisez mon personnel à l'avance, pour qu'il puisse m'en informer. Il se peut que nous ayons à utiliser le téléphone mobile. J'en ai un, de sorte que je pourrai communiquer avec vous quel que soit l'endroit où je me trouve.

The Chairman: We will do the best we can, given the nature of the time of year and the problems that presents. If it is absolutely necessary to have a meeting, I guess we will have to have one.

Senator Austin: I do not think it would be necessary until after Labour Day.

Senator Watt: Let me know in advance.

The Chairman: Is there any other issue?

Senator Comeau: I move adjournment of the meeting.

The committee adjourned.

OTTAWA, Wednesday, September 6, 2006

The Special Senate Committee on Senate Reform met this day at 10:50 a.m. to consider the subject-matter of Bill S-4, An Act to amend the Constitution Act, 1867 (Senate tenure).

Senator Daniel Hays (*Chairman*) in the Chair.

[*Translation*]

The Chairman: I want to start by welcoming our invited guests and viewers to this first meeting with witnesses of the Special Senate Committee on Senate Reform.

For the benefit of those tuning in, let me briefly explain the purpose of these proceedings.

[*English*]

During the last federal election, the Conservative Party of Canada promised that, if elected, their government would take steps to reform the Senate.

As a first step, the government introduced Bill S-4 in the Senate on May 30 of this year, proposing that terms for new senators be limited to eight years. Our committee looks forward to hearing expert opinion on this issue.

As well, on June 27, Senator Lowell Murray introduced a motion, seconded by Senator Jack Austin, that would increase the number of Senate seats in the Western provinces.

[*Translation*]

This is the first time since 1992 that the question of Senate reform has come before Parliament. In light of the importance of the proposed changes to the future of our country and of this institution, the Senate moved to strike a special committee to conduct an in-depth review of the proposed reform and of all related matters.

We expect to present our findings and recommendations to Parliament and to Canadians in a report at the end of September.

Le président : Nous ferons de notre mieux, étant donné la saison et les problèmes que cela pose. S'il est absolument nécessaire d'avoir une réunion, je suppose que nous devons la tenir.

Le sénateur Austin : Je ne crois pas que ce soit nécessaire avant la fête du Travail.

Le sénateur Watt : Faites-le moi savoir d'avance.

Le président : Y a-t-il d'autres questions?

Le sénateur Comeau : Je propose que le comité s'ajourne.

La séance est levée.

OTTAWA, le mercredi 6 septembre 2006

Le Comité spécial sur la réforme du Sénat se réunit aujourd'hui à 10 h 50 pour étudier la teneur du projet de loi S-4, Loi modifiant la Loi constitutionnelle de 1867 (durée du mandat des sénateurs).

Le sénateur Daniel Hays (*président*) occupe le fauteuil.

[*Français*]

Le président : Tout d'abord, j'aimerais souhaiter la bienvenue à nos invités et à nos téléspectateurs à cette première réunion avec témoins du Comité sénatorial spécial sur la réforme du Sénat.

Pour le bénéfice de nos auditeurs, j'expliquerai brièvement le but de nos travaux.

[*Traduction*]

Durant la dernière campagne électorale, le Parti conservateur du Canada a promis que, s'il était élu au pouvoir, il procéderait à une réforme du Sénat.

Pour amorcer le processus, le gouvernement a déposé, le 30 mai dernier, le projet de loi S-4, dans lequel il propose que le mandat des sénateurs soit limité à huit ans. Le comité a hâte d'entendre l'avis des experts à ce sujet.

De plus, le 27 juin, le sénateur Lowell Murray a déposé une motion, appuyée par le sénateur Jack Austin, visant à accroître la représentation au Sénat de l'Ouest canadien.

[*Français*]

Il s'agit de la première fois, depuis 1992, que notre Parlement est saisi d'une question touchant la réforme du Sénat. Or, vu l'importance, pour l'avenir de notre pays et de notre institution, des modifications proposées, le Sénat a créé un comité spécial pour étudier en profondeur cette réforme et toute autre question connexe.

Notre comité envisage déposer son rapport fin septembre, alors que nous présenterons nos conclusions et recommandations au Parlement et aux Canadiens.

[English]

To learn more about the Special Senate Committee on Senate Reform, its membership, upcoming meetings and future transcripts, we invite our viewers to visit the committee's website.

Today, we are privileged to have as our first witness Dr. Ned Franks, Professor Emeritus at Queen's University. He will be followed by Dr. Leslie Seidle, a Senior Research Associate with the Institute for Research on Public Policy.

[Translation]

The meeting should last until approximately 12:30 p.m. I would ask that participants keep their questions, comments and answers as concise as possible.

Would you care to say a few words, Mr. Deputy Chairman?

Senator Angus: Thank you, Mr. Chairman. I agree in principle with the Chair's opening remarks. However, I would like to say a few words in my capacity of Vice-Chair of the committee.

[English]

In my respectful view, ladies and gentlemen and all listeners out there in television land, I feel the Senate of Canada has served Canadians very well since it was established in 1867. Hundreds of distinguished Canadians, indeed thousands, have passed through the upper chamber, rendering valuable service to Canadians in a wide variety of ways.

As in most areas of our socio-economic life in this great country, our institution should, and in most cases does, evolve with the times. The Senate is no exception. I believe Bill S-4 is but the first stage of the necessary Senate reform the present government has undertaken to carry out.

As Senator Hays has said so clearly, we believe the substance of Bill S-4 limiting the terms of senators to eight years — when I say “we” I mean the government — is well within the competence and jurisdiction of the Parliament of Canada. As well, we believe there exists a significant number of independent experts who share this view.

We trust these hearings will afford Canadians a unique opportunity to hear from all experts with all points of view and to carry out an informed debate on the specific issues involved, not only with Bill S-4 but indeed on a wide range of other issues related to Senate reform.

It is high time to bring the Senate into the 21st century and debate the changes necessary to enable our institution to carry out its role in our democratic system efficiently, effectively and in a balanced way.

[Traduction]

Pour en savoir plus sur le Comité sénatorial spécial sur la réforme du Sénat, sa composition, ses prochaines réunions et le compte rendu de ses délibérations, j'invite les téléspectateurs à visiter la page web du comité.

Aujourd'hui, nous avons le privilège d'entendre, comme premier témoin, M. Ned Franks, professeur émérite à l'Université Queen's. Il sera suivi de Leslie Seidle, chercheur principal associé à l'Institut de recherche en politiques publiques.

[Français]

Nous prévoyons siéger jusqu'aux alentours de 12 h 30. J'inviterais tous les participants à formuler des questions, commentaires et réponses, aussi concises que possible.

Monsieur le vice-président, désirez-vous ajouter quelques mots?

Le sénateur Angus : Je vous remercie, monsieur le président. Je suis d'accord, en principe, avec les paroles préliminaires de notre président. Mais j'aimerais ajouter quelques mots, en ma qualité de vice-président du comité.

[Traduction]

Je soumets respectueusement, mesdames et messieurs et tous les téléspectateurs, que le Sénat du Canada a fort bien servi les Canadiens depuis sa création en 1867. Des centaines, voire des milliers de Canadiens distingués ont été nommés à la Chambre haute et ont rendu de mille et une façons de précieux services aux Canadiens.

Comme dans le reste de la vie socio-économique de ce grand pays, nos institutions devraient et ont effectivement évolué au fil des ans. Le Sénat ne fait pas exception. Le projet de loi S-4 n'est que le début de la nécessaire réforme du Sénat qu'a promise l'actuel gouvernement.

Comme l'a si clairement énoncé le sénateur Hays, nous estimons que la teneur du projet de loi S-4 visant à limiter la durée des mandats à huit ans — et quand je dis « nous », je parle du gouvernement — relève nettement de la compétence du Parlement du Canada. Nous sommes d'ailleurs convaincus que de nombreux experts indépendants sont du même avis.

Nous sommes confiants que les présentes audiences donneront à tous les Canadiens la possibilité unique d'entendre des experts de tous les camps et de faire un débat éclairé sur toutes les questions précises en jeu, c'est-à-dire non seulement sur le projet de loi S-4, mais également sur toute une gamme d'autres questions liées à la réforme du Sénat.

Il est grand temps de faire faire au Sénat le saut dans le XXI^e siècle et de débattre des changements qui s'imposent pour permettre à notre institution de jouer pleinement son rôle au sein d'une société démocratique de manière efficace, efficiente et équilibrée.

[Translation]

We sincerely hope that these hearings are only the first stage in a process culminating in a reformed and renewed Senate.

[English]

One that will be able to carry on the role of providing sober second thought on legislation and the production of sound public policy in a fair way for Canadians in all regions, districts and provinces of Canada.

Tomorrow, Prime Minister Harper is planning to appear before this committee to share with us his vision on the issues at hand.

[Translation]

The Chairman: Thank you, Senator Angus. You have the floor, Professor Franks.

[English]

C.E.S. (Ned) Franks, Professor Emeritus, Queen's University, as an individual: I feel a bit like a fish out of water talking about Senate reform because I have taken some pride, probably unjustly, in being one of the few people in Canada who talks about what the Senate does rather than how to reform it. There is a minor industry in Canada on Senate reform, but the number of people who talk about what the Senate actually does is very small indeed.

However, I believe I have benefited from that because I have an immense respect for what the Senate does as a chamber of sober second thought; although, as some people have said, it is not always sober and it is not always thoughtful. On the other hand, it has been very valuable over the years in the Parliament of Canada, both for encouraging the rethinking and reviewing of legislation coming from the Commons, and in its committee examinations, which form an outstanding body of legislative study.

My remarks are based on the assumption that those strengths of the Senate should continue and that it should not have a new and different role in Confederation. The Senate should not become a confidence chamber. I do not believe it should become a house of the provinces, where the provinces are represented to the exclusion of its role within the parliamentary processes. I do not think it should ever be anything but a second chamber in the Canadian Parliament.

The House of Commons is the chamber in which, to a great extent, the people of Canada are represented on the basis of one person, one vote. It is the House that is the centre for government action and for the interaction between government and opposition. I think it should remain that way.

[Français]

C'est notre espoir sincère que ces auditions ne soient que la première étape dans un processus qui résultera en un Sénat réformé et renouvelé.

[Traduction]

Un Sénat qui pourra poursuivre son rôle de chambre de seconde réflexion sur les lois et d'élaboration d'une politique gouvernementale saine de manière équitable pour les Canadiens de toutes les régions, de tous les collèges électoraux et de toutes les provinces du Canada.

Demain, le premier ministre Harper prévoit comparaître devant le comité pour partager avec nous sa vision des enjeux.

[Français]

Le président : Merci, sénateur Angus. La parole est à vous, professeur Franks.

[Traduction]

C.E.S. (Ned) Franks, professeur émérite, Université Queen's, témoignage à titre personnel : Je me sens un peu en dehors de mon élément quand il est question de réforme du Sénat parce que je tire une certaine fierté, probablement excessive, d'être un des rares au Canada à parler de ce que fait le Sénat plutôt que de la manière de le réformer. Il existe au Canada une petite industrie qui gravite autour de la réforme de cette institution, mais le nombre de personnes qui savent ce que fait vraiment le Sénat est en réalité très restreint.

Toutefois, j'estime en avoir profité, car j'ai le plus grand respect pour ce que fait le Sénat en tant que chambre de seconde réflexion même si, comme certains l'ont affirmé, il est parfois dans un état second et n'agit pas toujours de manière réfléchi. Par contre, il a rendu de précieux services au fil des ans au Parlement du Canada, tant parce qu'il a encouragé la refonte et l'examen de lois adoptées par la Chambre des communes que par les études législatives exceptionnelles menées par ses comités.

Mes propos s'appuient sur l'hypothèse qu'il faut préserver ces points forts et que son rôle ne sera ni nouveau ni différent au sein de la Confédération. Il ne faudrait pas que le Sénat devienne une chambre habilitée à prendre un vote de confiance. Je ne crois pas qu'il devrait être transformé en chambre des provinces où celles-ci seraient représentées à l'exclusion de son rôle dans les processus parlementaires. Selon moi, il ne devrait jamais être autre chose qu'une chambre de seconde réflexion au sein du Parlement du Canada.

La Chambre des communes est une assemblée au sein de laquelle, dans une grande mesure, les Canadiens et Canadiennes sont représentés à raison d'un vote par citoyen. La Chambre des communes est le centre d'action du gouvernement et d'interaction entre le gouvernement et l'opposition. À mon avis, il ne faudrait pas que cela change.

I also offer a caution from my own perspective. Over nearly 140 years of Canada's existence, there has only been one significant reform to the Senate. The reform happened in 1965 when the age limit of 75 for senators was introduced, despite countless efforts at attempting to reform the Senate one way or the other. I offer that as a caution, which I shall get back to.

The two issues before the Senate deal with just two of many issues in Senate reform: one is the length of senators' terms and the other is the regional basis for representation in the Senate. These reforms do not deal with two other key issues: the method of appointment of senators and the powers of the Senate. I believe these four areas of reform are inseparably related to one another, and they need to be considered together. I shall do so in my remarks.

I have no objection to the eight-year term for senators. Some people propose nine years, others propose 12 years. I think eight years works. I would feel very uncomfortable if senators were limited to one eight-year appointment. Members of the House of Commons can be re-elected as often as they want. I see no reason why senators should not be reappointed. In fact, I believe the strength of the Senate is the long-term service of the members in the house so they can offer their wisdom and attention to an issue over a period of years, whereas the turnover in the House of Commons is much more rapid and has a problem of transient membership.

The real issue with respect to senators, in my mind, is the method of appointment, which I do not believe can be changed in the sense that they are made by the Governor-in-Council on the recommendation of the Prime Minister. The real question is: How does the Prime Minister select senators?

At present, it is one of the mysteries of the realm, a secret of state, like the appointment and dismissal of deputy ministers. It seems that once we talk about an eight-year term for senators, we have to question the process of appointment, and I have absolutely no doubt that the next step is a process for electing senators.

In other words, an eight-year term for senators is not democratic; it is simply limiting the term of senators. It only becomes democratic once there is an electoral process that is democratic in its nature for senators.

Without going into it in any more detail, I will simply say the problem in the electoral process is whether it is constitutional for elections to be held in which potential senators are identified and then the Prime Minister either chooses from lists or individuals selected to that process and nominates them to the Governor-in-Council for appointment. The real issue is what those elections are about. I discuss this in my paper on, what I call, the representational role of senators. I think it has to be clear that senators are not expected to duplicate the representational role of the House of Commons. The House of Commons is elected on the basis of roughly equal constituencies across Canada in which the

J'aimerais aussi faire une mise en garde. En presque 140 années d'existence, le Canada n'a fait qu'une réforme importante du Sénat, en 1965, quand l'âge de la retraite des sénateurs a été fixé à 75 ans, en dépit des innombrables efforts déployés pour réformer le Sénat d'une façon ou d'une autre. Je fais cette mise en garde, et j'y reviendrai tout à l'heure.

Les deux questions dont est saisi le Sénat portent uniquement sur deux des nombreux enjeux de la réforme du Sénat : la durée des mandats des sénateurs et la base d'une représentation régionale au Sénat. Elles esquivent deux autres questions centrales, soit la méthode de nomination des sénateurs et les pouvoirs du Sénat. Selon moi, ces quatre domaines de la réforme sont indissociables et doivent être examinés comme un tout, ce que je vais faire tout au long de ma déclaration.

Je ne suis pas opposé à l'idée de limiter le mandat des sénateurs à huit ans. Certains parlent de neuf ans, d'autres, de douze. Une durée de huit ans serait selon moi pratique. Je me sentirais très mal à l'aise par contre si les sénateurs ne pouvaient être nommés que pour un seul mandat de huit ans. Les députés peuvent être réélus autant de fois qu'ils le veulent. Je ne vois pas pourquoi le mandat des sénateurs ne pourrait être reconduit. En fait, j'estime que le Sénat tire sa force de la longévité du mandat des sénateurs, de sorte qu'ils peuvent se consacrer, dans toute leur sagesse, à un dossier pendant plusieurs années, alors que le renouvellement de la Chambre des communes est beaucoup plus rapide et sa composition, plus provisoire.

Le véritable enjeu dont il faut débattre en ce qui concerne les sénateurs est, selon moi, la méthode de nomination qui ne peut être changée, en ce sens que les nominations sont faites par le gouverneur en conseil sur l'avis du premier ministre. La véritable question à se poser est de savoir comment le premier ministre choisit les sénateurs.

C'est actuellement un mystère, un secret d'État, tout comme la nomination et le renvoi des sous-ministres. Il semble qu'une fois qu'on aborde le sujet d'un mandat de huit ans des sénateurs, il faut s'interroger sur la méthode de nomination, et je suis convaincu que la prochaine étape portera sur l'élection des sénateurs.

En d'autres mots, un mandat de sénateur limité à huit ans n'est pas démocratique. On se contente d'en limiter la durée. Il ne devient démocratique que lorsqu'il s'appuie sur un processus électoral de nature démocratique.

Sans m'arrêter plus longuement à cette question, j'affirme simplement que le problème à résoudre au sujet du processus électoral est de savoir s'il est constitutionnel que des élections aient lieu dans le cadre desquelles les éventuels candidats au Sénat sont nommés, après quoi le premier ministre fait son choix à partir de listes ou de noms proposés et qu'il recommande la nomination au gouverneur en conseil. Il en est question dans mon mémoire, dans la partie qui traite du rôle de représentation des sénateurs. Il faut que ce soit clair que l'on ne s'attend pas à ce que les sénateurs assurent la même représentation que les députés. Les élections à la Chambre des communes se font à partir de

members are expected to represent that body of constituents in Parliament. Most members of Parliament rank their constituency service very high.

I see no reason why senators should duplicate that role, or mirror it, if they are elected. For the Senate to serve its place in Confederation it needs to have a sense of representation different from that of the House of Commons.

Historically, and in its origins, the Senate was expected to both represent provinces and to represent money — the advantaged people in the country. As Sir John A. Macdonald said, there are many more poor people than rich people and the rich people are entitled to some protection in the country. I think we have gone past that now, but I am still not satisfied that the discussion of the election of senators has really clarified the constituency they are supposed to represent. I do not believe it is provincial governments because those are more than adequately represented in the paraphernalia of federal-provincial relations and first ministers' conferences, and I do not believe it is provincial legislatures. Therefore, what is it? Regions? Yes.

The main strength of the Senate has been its deep roots in those constituencies which do not necessarily get represented through the normal electoral processes: the professions, the arts communities, the Aboriginal community, other groups of identifiable minorities and simply people with a long-term concern, a passionate concern often, for problems in our society. For example, the Senate's work on fisheries I believe is outstanding in terms of committee work. The work on aging populations, the work on euthanasia and assisted suicide, the work on medicare is, again, outstanding. I would hope that any reform of the Senate maintains that sort of basis of representation in the Senate. How that is done through an electoral process, I do not know.

If I had my ideal druthers, I would say election is an excellent method but there are other ways. We could have the provincial assemblies nominate a third of the senators, the Prime Minister nominate a third, and the Companions of the Order of Canada nominate the other third. This would result in a real variety of interesting people in the Senate and still allow it to maintain its existing functions.

The procedures for the elections will be far more important than appreciated. I do not believe it should be a first-past-the-post procedure. I do not believe that senators should be elected one at a time. It should be at least half the senators in a province elected in any given election, and it should be proportional representation. Otherwise it seems to me the representation in the Senate will continue with the extreme biases that we already have in the electoral system at the House of Commons level.

For example, Saskatchewan, Alberta and Prince Edward Island have no opposition members in the House of Commons at present. However, I believe the majority party in those provinces — the one that elected the members into the province

circonscriptions relativement égales réparties dans tout le Canada et l'on s'attend que les élus représenteront leurs électeurs au Parlement. La plupart des députés accordent une très haute importance aux besoins de leur circonscription.

Je ne vois pas pourquoi les sénateurs devraient assumer le même rôle ou l'équivalent s'ils sont élus. Pour bien remplir son rôle au sein de la Confédération, il faut que le Sénat assure une représentation différente de celle de la Chambre des communes.

Par le passé et depuis ses origines, il était prévu que le Sénat représenterait à la fois les provinces et l'élite — les mieux nantis de notre société. Comme l'a dit sir John A. Macdonald, il y a beaucoup plus de pauvres que de riches, et les riches ont droit à une certaine protection. Je crois que le Sénat est plus que cela maintenant, mais je n'ai toujours pas compris à ma satisfaction qui les sénateurs sont censés représenter d'après le débat sur leur élection. Ce ne sont pas les gouvernements provinciaux parce que ceux-ci sont plus que convenablement représentés sur toutes les tribunes fédérales grâce aux conférences des premiers ministres et à tous les autres événements de la diplomatie fédérale-provinciale, et je ne crois pas que ce soit les assemblées législatives provinciales. Qu'est-ce donc alors? Les régions? Oui.

La principale force du Sénat a toujours été ses profondes racines dans les groupes qui ne sont pas forcément représentés par le processus électoral habituel : les professions libérales, les milieux artistiques, les peuples autochtones, d'autres groupes de minorités identifiables et, tout simplement, les personnes qui se préoccupent à long terme, souvent avec passion, de certaines causes. Ainsi, les travaux effectués par le comité du Sénat sur les pêches sont selon moi d'une qualité exceptionnelle, tout comme les études sur la population vieillissante, l'euthanasie et le suicide assisté et l'assurance des soins de santé. J'ose espérer que toute réforme du Sénat maintient ce genre de représentation. Comment le faire dans le cadre d'un processus électoral, je l'ignore.

Dans un monde idéal, je dirais que les élections sont une excellente méthode, mais qu'elle n'est pas la seule. Nous pourrions laisser aux assemblées législatives provinciales le soin de nommer un tiers des sénateurs, le premier ministre, un autre tiers, et les Compagnons de l'Ordre du Canada, le derniers tiers. Il en ressortirait une véritable diversité de personnes intéressantes au Sénat tout en permettant à celui-ci de continuer d'exercer ses fonctions actuelles.

La procédure d'élection aura beaucoup plus d'importance qu'on ne le croit. Il ne faudrait pas que ce soit un système majoritaire uninominal, pas plus qu'il ne faudrait que tous les sénateurs soient élus en même temps. Il serait préférable au contraire qu'au moins la moitié des sénateurs d'une province soient élus à chaque élection et que ce soit par représentation proportionnelle, sans quoi la représentation au Sénat continuera d'afficher les mêmes partis pris extrêmes que produit déjà le système électoral à la Chambre des communes.

Par exemple, la Saskatchewan, l'Alberta et l'Île-du-Prince-Édouard n'ont pas de député dans l'opposition actuellement à la Chambre des communes. Toutefois, j'estime que le parti majoritaire dans ces provinces — celui qui a fait élire ses

— received less than 50 per cent of the vote and the other one slightly over 50 per cent. If that bias is carried through to Senate elections it will exacerbate a problem that is already severe in the House. Therefore, I would push for pure proportional representation in the Senate, unqualifiedly.

On the allocation of seats between provinces, that unquestionably requires amendment to the Constitution. I am sympathetic with the proposal for increasing the representation of the Western provinces. I question, at this point in time, whether we still need to look at the regional basis for representation as opposed to province by province. At present both Alberta and British Columbia have a greater population than all the Maritime provinces, and Newfoundland and Labrador, and yet they have six members each in the Senate as opposed to a total of 30 for the Maritimes and Newfoundland.

I agree, and I do not think you go all the way to pure equality on the one hand or to pure representation by population on the other hand; but again this has to be looked at in the context of the purposes of the Senate, and I believe there is a problem. However, there is a caution which must be made: Changing the number of senators per province requires a constitutional amendment.

The last point I want to deal with — and this is one not covered as far as I can see in these reforms — is the powers of the Senate. I do not see any reason for fundamentally changing the powers of the Senate. The Senate now has the power to reject legislation coming to it from the House of Commons. I do not see that as a problem. In the fullness of time, if the Senate believes legislation is enough of a problem or is contentious enough that it should be rejected, then there is the opportunity for the government to go back to the people for a mandate, which presumably the Senate would then accept as it did on the free trade measure.

I itemize in my written submission five instances where I think the role of the Senate must be clarified, because the more you move toward an elected Senate and one that has, in a sense, more legitimacy, the more the procedural rules must be clarified as to when the Senate can use its powers.

The instances I identify are, first, the rare occasions when the Senate believes that the legislation coming from the Commons is so contentious it should not become law unless the government receives support from the electorate; second, occasions when the Senate believes that legislation should only receive final approval after a significant delay that would allow the public and Parliament to be educated in order to make a better informed decision on a contentious issue; third, occasions when the Senate disagrees with legislation but is prepared to allow it to become law despite majority opposition in the Senate; fourth, occasions when the Senate agrees with the intent of legislation but wants amendments before the bill becomes law; and, finally, occasions when the Senate has neither passed nor rejected a bill after an extended length of time, for example six months. I believe those can be defined and clarified in a way that makes it clear what the

membres dans la province — a reçu moins de la moitié des suffrages et l'autre, un peu plus que la moitié. Si cette situation se transpose au Sénat, elle exacerbera un problème déjà grave à la Chambre des communes. C'est pourquoi j'opterais inconditionnellement pour une représentation proportionnelle pure au Sénat.

Pour ce qui est de la répartition des sièges entre les provinces, elle exige incontestablement une modification de la Constitution. Je suis favorable à l'idée d'accroître la représentation de l'Ouest canadien. Je m'interroge actuellement, à savoir s'il est toujours nécessaire d'examiner la base régionale de représentation, par opposition à une représentation par province. Actuellement, l'Alberta et la Colombie-Britannique ont une population plus grande que celle des toutes les provinces de l'Atlantique réunies, alors qu'elles n'ont que six sénateurs chacune pour les représenter, contre 30 en tout pour les provinces de l'Atlantique et Terre-Neuve.

Je suis d'accord, et je ne crois pas qu'il faille opter pour la pure égalité d'une part ou la pure représentation selon la population d'autre part, mais à nouveau, c'est une question qu'il faut étudier à la lumière de la raison d'être du Sénat, ce qui crée selon moi un problème. Il ne faudrait pas oublier que, pour changer la représentation d'une province au Sénat, il faut modifier la Constitution.

Le dernier point que j'aimerais aborder avec vous — et que je sache, il ne figure pas dans les réformes envisagées — concerne les pouvoirs du Sénat. Je ne vois pas de raison pour changer radicalement les pouvoirs du Sénat. Le Sénat a déjà le pouvoir de rejeter une loi adoptée par la Chambre des communes. Je n'y vois pas de problème. Avec le temps, si le Sénat est convaincu qu'une mesure est suffisamment problématique ou si litigieuse qu'elle mérite d'être rejetée, le gouvernement peut toujours demander aux électeurs de lui confier un mandat clair qui, peut-on le présumer, serait alors accepté par le Sénat, comme ce fut le cas des mesures de libre-échange.

Dans mon mémoire, j'ai énuméré cinq cas dans lesquels j'estime qu'il faudrait préciser le rôle du Sénat, car plus on se dirige vers un Sénat élu et, en un certain sens, un Sénat plus légitime, plus il faut préciser les règles de procédure quant au moment auquel le Sénat peut exercer ses pouvoirs.

Ainsi, je mentionne les rares occasions où le Sénat estime que la loi adoptée par la Chambre des communes est si litigieuse qu'elle ne devrait pas s'appliquer, à moins que le gouvernement n'obtienne l'appui de l'électorat; ensuite, les fois où le Sénat estime qu'une loi ne devrait être adoptée qu'au bout d'une période plutôt longue de manière à permettre au grand public et au Parlement de mieux se renseigner et de pouvoir prendre une décision plus éclairée sur une question litigieuse; en troisième lieu, les situations où le Sénat est en désaccord avec la loi, mais qu'il est disposé à la laisser entrer en vigueur en dépit d'une opposition majoritaire au Sénat; quatrième, quand le Sénat souscrit à l'esprit d'une loi, mais tient à ce qu'elle soit modifiée avant d'entrer en vigueur; et enfin, lorsque le Sénat n'a ni rejeté, ni adopté un projet de loi pour une période prolongée, par exemple six mois. On peut préciser et définir son rôle dans pareilles

role of the Senate is through procedural changes within the *Rules of the Senate*, the Standing Orders of the House, and that these do not require a constitutional amendment.

Having said that, I want to caution that the Senate is sometimes looked at as the bogeyman in Parliament, especially by a new government of a different persuasion coming in. The Mulroney government looked at it that way and so have others. However, I want to put this into perspective and I will give you some statistics: 83 per cent of the bills that the Mulroney government introduced into Parliament received Royal Assent. This is greater than the 78 per cent of bills introduced by Prime Minister Trudeau that received assent in the previous Parliament and is much greater than the 69 per cent of bills introduced by the Chrétien government that received assent.

In terms of parliamentary batting average the Mulroney government was more successful than either the preceding or succeeding Liberal governments despite all this discussion of terrible Liberal domination of the Senate and the hostility to the Mulroney government, I do not have the exact statistics on how many died in the Senate, but it is a relevantly small proportion to the number of bills that did not get passed.

Senate obstruction is a greatly overrated aspect of the current system. Over the years, the Senate has used its powers wisely, but I believe, with the looming imminence of elections and a more legitimate, more visible Senate, that this whole area needs attention.

Leslie Seidle, Senior Research Associate, Institute for Research on Public Policy, as an individual: I am honoured to have this opportunity to come before you, and particularly to be here with Professor Franks, whom I have known and respected for a number of decades.

I should mention that I am appearing in my personal capacity and the views that I express are not those of the Institute for Research on Public Policy.

[Translation]

Before broaching the subject at hand, I would like to say a few words about the activities of the Institute for Research on Public Policy in the area of democratic reform. The IRPP has a longstanding interest in governance and federalism. In 1999, under Institute President Senator Segal, the "Strengthening Canadian Democracy" series began. The series was launched in response to concerns over the decline in turnout at the polls, particularly among young voters.

Some felt that democratic legitimacy could potentially be seriously compromised. That legitimacy is the product of various policies and practices. Therefore, it was important to look beyond the voting system which was the focus of research and look at other issues such as political financing, voter registration, parliamentary reform, the role of the media, and so forth.

circstances grâce à des changements de procédure apportés au *Règlement du Sénat* et au *Règlement de la Chambre des communes*, ce qui n'exigerait pas de modification constitutionnelle.

Cela étant dit, j'aimerais vous prévenir que le Sénat est parfois perçu comme la bête noire du Parlement, surtout par les nouveaux partis qui arrivent au pouvoir. C'était le cas entre autres du régime Mulroney. Cependant, j'aimerais vous situer en contexte et vous fournir des données statistiques : 83 p. 100 des projets de loi que le gouvernement Mulroney a déposés au Parlement ont reçu la sanction royale. C'est plus que les 78 p. 100 du régime Trudeau précédent et beaucoup plus que les 69 p. 100 du régime Chrétien.

En termes de moyenne au bâton parlementaire, le gouvernement Mulroney a eu plus de succès que le gouvernement libéral qui l'a précédé ou suivi, en dépit de tout ce débat sur la terrible domination du Sénat par les libéraux et son hostilité au gouvernement Mulroney. Je n'ai pas de données exactes sur le nombre de projets de loi rejetés au Sénat, mais leur nombre est relativement faible par rapport au nombre de projets de loi qui ont été adoptés.

On insiste beaucoup trop sur l'obstruction du Sénat dans le système actuel. Au fil des ans, le Sénat a exercé ses pouvoirs avec sagesse. Toutefois, je crois qu'avec l'imminence d'élections et d'un Sénat plus visible, à plus grande légitimité, il faudra réfléchir à cette question.

Leslie Seidle, chercheur principal associé, Institut de recherche en politiques publiques : C'est pour moi un honneur d'avoir été invité à témoigner devant le comité, particulièrement aux côtés de M. Franks, que je connais depuis plusieurs décennies et qui a droit à tout mon respect.

Je précise que je comparais à titre personnel et que les vues que j'exprime ne sont pas celles de l'Institut de recherche en politiques publiques.

[Français]

Avant d'aborder la matière principale, j'aimerais dire un mot sur les activités de l'Institut de recherche en politiques publiques en matière de réforme démocratique. L'IRPP a un intérêt de longue date pour la gouvernance et le fédéralisme. Sous la présidence du sénateur Segal, l'Institut a commencé une série importante « Renforcer la démocratie canadienne » en 1999. L'Institut a commencé le programme en partie en réaction aux inquiétudes causées par la baisse du taux de participation, surtout chez les jeunes électeurs.

Selon certains, il y avait un risque de compromettre sérieusement la légitimité de la démocratie. Cette légitimité est la résultante de diverses politiques et pratiques. C'est pourquoi il fallait chercher au delà du système électoral, qui a fait partie de la recherche, et regarder d'autres questions comme le financement politique, l'inscription des électeurs, la réforme parlementaire, le rôle des médias et d'autres.

Over the years, papers have been published on these and other topics. Several public events have taken place across the country. Last year, the institute published a book bearing the very same title that includes most of the studies conducted on this broad range of issues.

[English]

Just a word before I turn to Bill S-4 about, in a sense, who I am. I am not from the academy, rather I am someone who spent a lot of his career — particularly in the first 10 years or so — working on Senate reform. I was closely involved in the discussion paper that Mark MacGuigan tabled before the Special Joint Committee on Senate Reform in June 1983. I followed closely the work of that committee leading to its report in January of the following year.

That was an important report because it was the first time a federal body, either parliamentary or appointed, had endorsed an elected Senate.

I continued to follow the issue during the Meech Lake and Charlottetown periods. This included the development and the rise in support for the Tripe-E reform model.

My personal view, when I started this work in the early 1980s, was the following, and it is still my view today: If the Senate is to be fundamentally reformed, we must start with election. If for some reason, however, election is not retained as a model, this must be justified by a mission for the reformed Senate that requires another way of choosing senators. In other words, one starts with the democratic principle and if one is pushed away from it, it must be for a reason that has to do with the design of the reformed Senate.

When I speak about the Senate, I do it as a political scientist, one who specialized in the electoral process and political institutions. Political scientists, except some of the less respectable ones, do not critique persons; they critique institutions and processes and that is my business. So I, as well as Professor Franks, have a great deal of respect not only for the people in the Senate, but also for some of the work done over the years.

To take one example, the work on health care done by Senators Kirby and Keon, which was later published in a different form by the IRPP. There is no contesting the quality and importance of that work; there are many other examples that could be given, particularly of the committee work.

Turning to the bill itself, Bill S-4, though modest, is a useful change. We are told it is part of a series of steps. I will have a comment on that later.

Des études ont été publiées au fil des ans sur tous ces sujets et d'autres. Plusieurs événements publics ont été tenus partout au pays et l'année dernière, l'Institut a publié un ouvrage du même titre, qui comprend la plupart des études sur cette gamme de questions.

[Traduction]

Avant d'aborder le projet de loi S-4, permettez-moi de vous dire quelques mots à mon sujet. Je ne suis pas du milieu universitaire, mais plutôt quelqu'un qui a passé une grande partie de sa carrière — surtout au cours des dix premières années à peu près — à travailler à la réforme du Sénat. J'ai participé de près au document de travail que Mark MacGuigan a déposé devant le Comité mixte spécial de la réforme du Sénat, en juin 1983. J'ai suivi de près les travaux de ce comité jusqu'au dépôt de son rapport, au mois de janvier suivant.

Il s'agissait d'un rapport important parce que, pour la première fois, un organe fédéral, qu'il soit parlementaire ou nommé, avait appuyé l'idée d'un Sénat élu.

J'ai continué de suivre le dossier durant les périodes de négociation de l'accord du lac Meech et celui de Charlottetown, qui ont porté entre autres sur l'élaboration du modèle de réforme selon la règle du triple E et suscité des appuis croissants.

Voici ce que j'en pensais quand j'ai commencé ces travaux au début des années 1980, opinion que je maintiens toujours. S'il faut procéder à une réforme radicale du Sénat, le point de départ est l'élection des sénateurs. Si, pour une raison quelconque, l'élection n'est pas retenue comme modèle, il faut le justifier par une mission pour le Sénat réformé qui exige un autre mode de nomination des sénateurs. En d'autres mots, on part du principe démocratique et, s'il faut s'en écarter, il faut que ce soit pour une raison qui concerne le concept du Sénat réformé.

Quand je parle du Sénat, je le fais en tant que politicologue spécialiste du processus électoral et des institutions politiques. Les politicologues, sauf quelques-uns moins respectables, ne critiquent pas des personnes. Ils critiquent les institutions et les processus. C'est ce que je fais. Donc, tout comme M. Franks, j'ai le plus grand respect pour non seulement les personnes qui travaillent au Sénat, mais aussi les travaux qui s'y sont fait au fil des ans.

À titre d'exemple, je cite les travaux effectués en matière de soins de santé par les sénateurs Kirby et Keon, dont les résultats ont été par la suite rendus publics, sous une autre forme, par l'Institut de recherche en politiques publiques. La qualité et l'importance de ce travail sont incontestables, et je pourrais vous citer de nombreux autres exemples, particulièrement les travaux des comités.

Pour en revenir au projet de loi comme tel, c'est-à-dire au projet de loi S-4, bien qu'il soit modeste, il représente un changement utile. On nous dit qu'il est la première d'une série de mesures. J'aurai des observations à faire à ce sujet tout à l'heure.

The bill will result in more frequent turnover within the Senate and as a result, a better circulation of ideas. Ideas and positions come with people and if people change, there should be a change in the content of what is contributed to the work of the Senate.

I was a bit unsettled, though, when I read the account of the second reading debate to learn that reappointment would be possible. I should have understood that point from reading the text of the bill, but sometimes, as one is remarkably economical, one reads something and does not come to a conclusion about the consequence. I am concerned about reappointment. If the government is claiming that this is a step to a more democratic Senate, allowing reappointment is not necessarily a step in that direction. There could be cases where someone's work is outstanding and where reappointment is merited, but there is also the possibility that someone — particularly nearing the end of his or her eight-year term — might be keen to be reappointed and perhaps be less critical or independent in the exercise of their functions. I would not suggest there would be a lot of bad faith, but there is always a possibility this could occur. I recommend the bill be amended to specify that there would be no reappointment of senators.

There is a good deal of light between Professor Franks and me on the adoption method. I feel confident that this can be done within section 44 of the Constitution Act, 1982. The reason I say this is that in reviewing section 42, the general amending formula, it lists four items for the Senate: the powers, the method of selection, the number of senators for each province and the residence qualification of senators. It does not say anything about term. I do not know how one would shoehorn term into one of those four items that are listed in plain language in section 42. Therefore, there is no quibble about the appropriate amending formula.

Another interesting piece of information cited in some of the debates is that in the report of the 1984 special joint committee, the Molgat-Cosgrove report, there was a recommendation that the terms be reduced to nine years as an interim measure to fundamental reform. They recommended an elected Senate and reduced powers, et cetera. The committee — I assume it had expert advice from both political scientists and lawyers as the report was drafted — was clear that this could be done under section 44. It did not qualify its recommendation at all. This can be found on page 36 of the report.

There is another matter that needs to be considered in the context of the staged approach to Senate reform. It is not in the party platform of the Conservative Party from the last election. It is not in the Speech from the Throne. It is the property qualification; the \$4,000 that has to be held in property. I gather that on some occasions it has entailed some rapid visits to real estate agents to allow the appointment to go forward.

Le projet de loi aura pour conséquence d'accélérer le renouvellement du Sénat et, partant, d'améliorer la circulation des idées. Les idées et les prises de position dépendent des personnes et, si ces personnes changent, la contribution aux travaux du Sénat devrait aussi changer.

J'ai été quelque peu perturbé, toutefois, d'apprendre, à la lecture du compte rendu du débat de deuxième lecture, qu'il serait possible de renouveler les nominations. J'aurais dû m'en rendre compte quand j'ai lu le texte du projet de loi, mais parfois, puisqu'on cherche toujours à ménager ses efforts, il arrive qu'on lise quelque chose sans immédiatement prendre conscience des conséquences. Cette question du renouvellement des nominations me préoccupe. Si le gouvernement prétend que c'est une étape vers un Sénat plus démocratique, le fait de permettre le renouvellement des nominations ne va pas forcément dans ce sens. Il pourrait arriver que le travail d'un sénateur soit exceptionnel et qu'il mérite d'être nommé à nouveau, mais il est tout aussi possible que quelqu'un — particulièrement vers la fin de son mandat de huit ans — tienne à être nommé à nouveau et soit peut-être un peu moins objectif ou indépendant dans l'exercice de ses fonctions. Je ne laisse pas entendre qu'il y aurait beaucoup de mauvaise foi, mais c'est toujours possible. Je recommande que le projet de loi soit modifié pour prévenir le renouvellement des mandats des sénateurs.

M. Franks et moi ne sommes pas tout à fait d'accord en ce qui concerne la méthode d'adoption. Je suis confiant que cela peut se faire dans le cadre de l'article 44 de la Loi constitutionnelle de 1982. Je l'affirme parce que l'article 42, la formule générale de modification, énumère quatre points au sujet du Sénat : les pouvoirs, la méthode de sélection, le nombre de sièges pour chaque province et l'obligation d'y résider des sénateurs. Il n'y est pas question de la durée du mandat. Je ne vois pas comment on pourrait caser la durée dans un de ces quatre points décrits en termes très simples à l'article 42. Par conséquent, il n'y a pas de doute quant à la formule de modification à adopter.

Autre élément d'information intéressant qui est cité dans certains débats, dans le rapport Molgat-Cosgrove, c'est-à-dire le rapport du comité mixte spécial de 1984, on recommandait que les mandats soient de neuf ans en tant que mesure provisoire de la réforme fondamentale. On recommandait un Sénat élu et des pouvoirs réduits et ainsi de suite. Le comité — je suppose qu'il était conseillé par des experts à la fois politiciens et avocats pendant la rédaction du rapport — a clairement précisé qu'il était possible de le faire sous le régime de l'article 44, sans aucune réserve. On peut le lire à la page 36 de la version anglaise du rapport.

Il faut régler une autre question dans le cadre d'une réforme graduelle du Sénat. Elle ne figure pas dans le dernier programme électoral du Parti conservateur, ni dans le discours du Trône. Il s'agit de la condition d'avoir une propriété d'une valeur de 4 000 \$. Je suppose qu'à l'occasion, elle a exigé des visites éclairées chez des agents immobiliers afin de permettre à la nomination de se concrétiser.

In the Senate, on June 1, Senator Carstairs asked the government leader if it was possible to eliminate this qualification. I do not know whether Senator LeBreton was distracted as there were two questions put forth of which she only answered the first. She did not answer the second question about the property qualification. Therefore, I have no way of knowing what the government's position is on this issue and I am not sure that it would necessarily influence my own position.

The preamble to the Bill S-4 has three references to the democratic principles and values of Canada. In that context, I am puzzled why the government would not make the additional step of deleting the property qualification. With the logic of section 44, which I mentioned earlier, there is no doubt that this can be done by Parliament acting alone. It does not appear to be a provincial matter for the amending formula. It is time to get rid of this odious anachronism in the Constitution.

I suggest the government consider amending Bill S-4 to expand its subject matter, but I believe that can be done on recommendation of the minister. If I am not fully knowledgeable about procedure and it cannot be done, I would recommend a separate bill on this matter as part of the staged campaign of Senate reform.

On the question of the staged approach, we are told the Prime Minister is coming to this committee tomorrow. Consequently, we will have more information about the staged approach. For the moment, all we have is what is on the public record. One of the promises is that there will be legislation on advisory Senate elections within the government's present term. The modalities have not been announced but I have some concerns about this in relation to the amending formula.

While technically, the method of selecting senators, as Professor Franks pointed out — that is, appointment by the Governor General on the Prime Minister's advice — would remain the same, it could be argued, as I think some provinces might, that the way senators are selected had in essence been changed. The winning nominee from a provincial election with a popular mandate would most probably be summoned to the Senate. One could say in response that the Prime Minister can choose anyone from a list or not from a list and so on, but if someone had won an advisory Senate election in the province, it would be difficult for the Prime Minister to ignore that popular result. It could, therefore, be argued that one is getting close to the content of the general amending formula, the selection of senators. When talking about something as fundamental as this, we need to consider the spirit and not just the letter of the amending formula. If there is some ambiguity, and there is a bit here, it is wise to lean toward an interpretation of the amending formula that is respectful of provincial governments, particularly on an institution that was a central element of the Confederation bargain.

To conclude, I want to say a few words about the potential links or the absence thereof between the elements of the staged approach and fundamental Senate reform. From all that I have

Au Sénat, le 1^{er} juin, le sénateur Carstairs a demandé au leader du gouvernement s'il était possible d'abolir cette exigence. J'ignore si le sénateur LeBreton était distraite, car deux questions ont été posées et elle n'a répondu qu'à la première. Elle n'a pas répondu à la seconde visant cette exigence de propriété. Par conséquent, je n'ai aucun moyen de connaître la position du gouvernement à cet égard et je ne suis pas sûr qu'elle influencerait ma propre position.

Le préambule du projet de loi S-4 mentionne trois fois les principes de la démocratie et les valeurs du Canada. Dans ce contexte, je m'interroge sur la raison pour laquelle le gouvernement n'irait pas jusqu'à éliminer cette exigence. Dans la logique de l'article 44, que j'ai mentionné tout à l'heure, le Parlement peut incontestablement le faire seul. Cela ne semble pas relever de la formule de modification qui exige la participation des provinces. Il est temps de débarrasser la Constitution de cet odieux anachronisme.

À mon avis, le gouvernement devrait envisager de modifier le projet de loi S-4 en vue d'en élargir la teneur, mais je crois que cela peut se faire sur simple avis du ministre. Si je ne connais pas suffisamment la procédure et que c'est impossible, je recommanderais qu'un projet de loi distinct à ce sujet soit déposé dans le cadre d'une réforme graduelle du Sénat.

Pour ce qui est de l'approche graduelle, on nous dit que le premier ministre comparaitra devant le comité demain. Par conséquent, nous disposerons alors de plus d'information au sujet de cette approche. Pour l'instant, tout ce que nous savons relève du domaine public. Une des promesses faites, c'est que le gouvernement déposera, durant son mandat actuel, un projet de loi sur des élections consultatives au Sénat. Les modalités n'en ont pas encore été annoncées, mais la question me préoccupe pour ce qui est de la formule de modification de la Constitution.

Bien que, sur le plan technique, comme l'a fait observer M. Franks, la méthode de sélection des sénateurs — c'est-à-dire leur nomination par le gouverneur général sur l'avis du premier ministre — demeurerait inchangée, on pourrait soutenir, comme le feront peut-être certaines provinces selon moi, que la façon dont sont choisis les sénateurs a essentiellement été changée. Le candidat élu par la population lors d'une élection provinciale serait probablement convoqué par le Sénat. L'on pourrait répondre que le premier ministre peut choisir n'importe qui, que son nom figure sur une liste ou pas, mais si quelqu'un avait été élu lors d'élections consultatives ou pas dans une province, il lui serait difficile d'ignorer ce choix. On pourrait donc arguer que l'on se rapproche de la teneur de la formule générale de modification relative à la sélection des sénateurs. Quand on discute d'une question aussi fondamentale, il faut tenir compte non seulement de la lettre de la formule, mais également de son esprit. S'il existe une certaine ambiguïté, et c'est un peu le cas, il serait sage d'opter pour une interprétation de la formule qui respecte les gouvernements provinciaux, particulièrement au sujet d'une institution aussi centrale au pacte fédératif.

En guise de conclusion, j'aimerais vous toucher quelques mots de l'éventuelle existence ou absence de liens entre les éléments d'une approche graduelle et la réforme fondamentale du Sénat.

read, the government's staged approach does not seem to be linked to a vision of what the Senate might become once the stages of incremental reform are completed. Some of the stages have been announced but we do not know the destination. It is rather like embarking on a trip and saying, "I am going somewhere. I will stop in city A and B, but I am not sure what city D is that I will get to at the end of my journey."

We need to think about this and we need to give it particular consideration before we go further along the staged approach. Most fundamentally, we need to think about what the mission of the Senate should be in the 21st century. Should it be legislative review only? The preamble refers to that, with which I have no quarrel. It is a given that that would always continue even if the Senate were elected. However, should the Senate have a very specific regional representation mandate? Looking a little further out, should it be a chamber where there is a particular mission of protecting and reflecting Canadian diversity, such as, for example, official language minorities, women, Aboriginal people? The Senate could do all of these, or it could do just two or do just the legislative review. However, if we are to decide on the modalities of a reformed Senate, we should have a better idea of what this mission is, because many of the things that follow depend on the mission that is being defined.

For example, if the three roles were taken together, we would then move on to matters such as whether we should have proportional representation for election, which I am in favour of; whether we should have particular rules that might be in law or in party practice about the ordering of candidates on lists in order to encourage the representation of women; or whether we might have special powers for the Senate on legislation relating to official language minorities. There have been examples of this in the past, in the Charlottetown accord and so on.

The fundamental issue is that we do not know what Canadians think about the reformed Senate's mission. This needs to be explored and, ideally, answered at least in part before we decide on the elements of fundamental reform. In this matter, the past may be a partial guide, but the last attempt at Senate reform, in the Charlottetown accord, dates from 1992. That is 14 years ago. The world has moved on. The population is more diverse. We are somewhat more attentive to the representation of Aboriginal people, even though there was a very significant section in that accord on Aboriginal self-government.

We need a new national exploration of fundamental Senate reform. Before you all groan and moan and say, "We will not get back into the swamp," an exploration can be a low-key thing and it can take place very slowly. I am not suggesting a full-scale exploration; there may not be enough people interested in a large exploration. Not all of us have the passion for this question.

We also need, as part of that exploration — and I want to leave this with you as a thought for your report — to be thinking about the process that could ultimately be used to start negotiations

D'après tout ce que j'ai lu, l'approche graduelle favorisée par le gouvernement ne semble pas arrimée à une vision de ce que pourrait devenir le Sénat, une fois toutes les étapes de la réforme franchies. Certaines étapes ont été annoncées, mais nous ignorons quel sera le résultat final. C'est un peu comme si, au début d'un voyage, on disait qu'on s'en va quelque part, qu'on fera escale à tel endroit, puis à tel autre, mais qu'on ignore quelle sera la destination finale.

Il faut y réfléchir et y accorder une attention particulière avant d'aller plus loin. Le plus élémentaire consiste à s'interroger sur ce que devrait être la mission du Sénat au XXI^e siècle. Devrait-il se borner à faire l'examen de lois uniquement? Il en est question dans le préambule, et je ne trouve rien à y redire. Il est acquis que cette fonction serait maintenue même si le Sénat était élu. Toutefois, le Sénat devrait-il avoir un mandat de représentation régionale très précis? Si l'on regarde un peu plus loin, devrait-il être une chambre ayant pour mandat particulier de protéger et de refléter la diversité canadienne, par exemple les minorités linguistiques, les femmes, les peuples autochtones? Le Sénat pourrait faire tout cela, ou assumer seulement deux de ces fonctions ou encore une seule, l'examen des lois. Si nous devons nous prononcer cependant sur les modalités d'un Sénat réformé, nous devrions avoir une meilleure idée de sa mission, parce qu'elle détermine beaucoup des autres questions.

Par exemple, si les trois rôles étaient regroupés, nous passerions alors à des questions comme de savoir s'il faudrait que la représentation aux élections soit proportionnelle, ce à quoi je suis favorable, s'il faudrait prévoir des règles particulières dans une loi ou dans les pratiques ayant cours au sein d'un parti au sujet de l'inscription d'un candidat sur une liste afin d'encourager la nomination de femmes ou s'il faudrait conférer au Sénat des pouvoirs spéciaux en matière de lois concernant des minorités linguistiques. Il y en a eu des exemples dans le passé, dans l'accord de Charlottetown notamment.

L'enjeu fondamental, c'est que nous ignorons ce que pensent les Canadiens de la mission d'un Sénat réformé. Il faut creuser cette question et, idéalement, y répondre au moins en partie avant de décider des éléments de la réforme fondamentale. À cet égard, le passé pourrait servir de guide partiel, mais la dernière tentative de réformer le Sénat, l'accord de Charlottetown, date déjà de 1992, c'est-à-dire de 14 ans. Le monde a évolué depuis lors. La population est plus diversifiée. Nous accordons un peu plus d'attention à la représentation des Autochtones, même si l'accord comportait une très importante partie sur leur autonomie gouvernementale.

Il faut que nous refassions un débat national sur la réforme fondamentale du Sénat. Avant de soupirer, de grommeler et de refuser de vous enliser à nouveau dans un pareil débat, sachez qu'un pareil examen peut se faire sans tambour ni trompette, à un rythme très lent. Je ne propose pas de faire un examen fouillé, qui n'intéresserait peut-être pas beaucoup de gens. Tous ne sont pas passionnés de la question.

Nous avons aussi besoin, dans le cadre de cet examen, — je tiens à vous le soumettre comme réflexion pour votre rapport — de réfléchir au processus qui servirait, en fin de compte, à amorcer

among governments on the matters that do require 7/50 consent. Perhaps the time is ripe for an initial meeting of governments. Perhaps the time is not ripe. I do not have the answer to that question. I have a suspicion on it, which I can share later, but we do not know whether the conditions have changed.

We cannot live forever with the kinds of press lines that I had to write when I was in Privy Council Office saying, "We cannot address the Senate because it will mean going into a quagmire." We do not know that any more and we do not know whether Canadians believe it or whether experts believe it. Thus, it is a question that merits exploration in addition to the form of the reformed Senate flowing from the mission that we need to think about very hard.

Senator Austin: Professor Franks and Dr. Seidle, thank you very much for your presentations this morning. You raise a host of topics. I feel like a little boy with five cents staring at a candy counter with 500 choices. I have to make choices, so here we go.

My first issue is that of the constitutionality of Bill S-4. There is a huge difference in my mind between the "is" and the "ought." The "ought" is, what should the Senate become in terms of its powers, how should senators be chosen, and what should be the representation of senators in the regions of Canada? Those are all important questions. They have been raised specifically by Professor Franks.

Before we can start down that path, it strikes me that the "is" is a constitutional question: Can Bill S-4 be deemed to be constitutional? The Constitution is something that conditions all the other issues. The Senate was created by a constitution, is a constitutional entity and is defined by the Constitution.

I refer both of you to the Upper House Reference, 1980 Supreme Court Reports. As you are both aware, Prime Minister Trudeau introduced Bill C-60, which offered the provinces half the appointments. Under that bill, the Prime Minister would agree to the provinces nominating half of the senators, with the Prime Minister continuing to nominate the other half.

Mr. Trudeau in 1978 asked the Supreme Court of Canada whether those changes and others in his Bill C-60 could be effected by the Parliament of Canada by legislation alone.

The Supreme Court said:

At present, a senator, when appointed, has tenure until he attains the age of seventy-five. At some point, a reduction of the term of office might impair the functioning of the Senate in providing what Sir John A. Macdonald described as the "sober second thought in legislation." The Act contemplated a constitution similar in principle to that of the United Kingdom where members of the House of Lords hold office for life. The imposition of a compulsory

les négociations entre gouvernements sur les questions qui exigent le consentement de sept provinces représentant la moitié de la population. Le moment est peut-être propice pour convoquer une première rencontre. Peut-être ne l'est-il pas aussi. Je l'ignore. J'ai mes soupçons, que je peux partager avec vous tout à l'heure, mais nous ignorons si la donne a changé.

Nous ne pouvons pas continuer longtemps de répondre aux médias, comme je le faisais lorsque j'étais au Conseil privé, que nous ne pouvons pas régler la question du Sénat parce que nous nous enliserions dans un débat. Nous ne savons plus si c'est le cas et nous ignorons si c'est ce que croient les Canadiens ou les experts. C'est donc une question qui mérite d'être examinée, tout comme la forme que prendrait un Sénat renouvelé, suite à l'adoption d'une mission à laquelle il faut sérieusement réfléchir.

Le sénateur Austin : Messieurs Franks et Seidle, je vous remercie beaucoup des exposés que vous nous avez faits ce matin. Vous avez soulevé une foule de questions. Je me sens un peu comme le garçonnet de cinq ans qui a cinq cents à dépenser et qui a le choix de 500 friandises différentes. Il faut que je me décide. Donc, allons-y.

La première question dont je souhaite débattre avec vous est la constitutionnalité du projet de loi S-4. Il existe, à mon sens, une grande différence entre ce qui est et ce qui devrait être. Les questions à se poser sont de savoir ce que devrait devenir le Sénat en termes de pouvoirs, de sélection de ses membres et de la représentation régionale. Ce sont là d'importantes questions. Elles ont été abordées plus particulièrement par M. Franks.

Avant de nous lancer dans ce débat, cependant, il me semble que ce qui est relègue de la constitutionnalité. Le projet de loi S-4 peut-il être réputé constitutionnel? La Constitution conditionne toutes les autres questions. La Constitution a établi le Sénat, qu'elle définit.

Je vous renvoie tous deux au renvoi sur la Chambre haute de 1980 devant la Cour suprême. Comme vous le savez tous deux, le premier ministre Trudeau avait déposé le projet de loi C-60 qui offrait aux provinces la possibilité de nommer la moitié des sénateurs. Aux termes de ce projet de loi, le premier ministre aurait consenti à ce que les provinces nomment la moitié des sénateurs, lui-même se réservant le droit de nommer l'autre moitié.

En 1978, M. Trudeau a demandé à la Cour suprême du Canada si le Parlement du Canada pouvait faire ces changements et d'autres qui étaient prévus dans le projet de loi C-60 simplement en adoptant une loi.

Voici la réponse de la Cour suprême :

À l'heure actuelle, un sénateur nommé reste en poste jusqu'à l'âge de 75 ans. Une réduction éventuelle de la durée du mandat pourrait empêcher le Sénat de « modérer et de contrôler la législation », comme l'a décrit sir John A. Macdonald. L'Acte envisageait une constitution semblable en principe à celle du Royaume-Uni, où les membres de la Chambre des lords restent en poste toute leur vie. L'imposition de la retraite obligatoire à 75 ans n'a eu

retirement at age seventy-five did not change the essential character of the Senate. However, to answer this question we need to know what change of tenure is proposed.

The court goes on, and I will not read it extensively, to indicate that the issue constitutionally is what would affect the fundamental features or essential characteristics of the Senate. In the case of the House of Lords, one of its essential fundamental features or essential characteristics is that of an appointed chamber, and the Constitution contemplates a Parliament similar in principle to that of the United Kingdom.

We have here, I would argue, a constitutional issue. Section 44, as referred to by Dr. Seidle, occurred thereafter. I would like to know in particular whether either of you think that section 44 in any way would amend the decision of the Supreme Court of Canada.

Mr. Franks: I will have the briefer answer, because Dr. Seidle knows much more about this than I do. I am not certain, and I suspect that at some time, one way or the other, this will be tested in the courts and the courts will decide. As Sir Roger de Coverley said, it is the kind of question where "there is much to be said on both sides." I do not know what the answer would be.

I do offer two suggestions, having said that. One is that once the elections are added in, it is clear that this is a step toward democratic reform, as the government said and as you will know better in a few days. Then the essential character of the Senate is being changed, and one has to ask, at what point in a series of incremental steps does one change the essential character and at what point does one need to go through a constitutional amending process to recognize that change? It might well be that the courts will say the first step, which is Bill S-4, is the essential change, but then again, they might not.

I want to put forward a very serious caution. Referring to the end of my paper: There is no doubt that changing the number of senatorial seats for provinces requires an amendment to the Constitution and all that that entails. Canada does not have a tradition of making small incremental amendments to its Constitution. The amending process has proven to be an all or nothing process in which each province and interest group wants to add its particular change so that the final product becomes a massive, jumbled, incoherent hodgepodge that fails to survive the obstacle course of provincial and electoral approval. Constitutional reform has become a poker game, with constantly increasing stakes where everyone loses except the forces of disintegration. Perhaps this time the process can be different. There are no grounds for supposing that it will.

Senator Austin: That is a very interesting observation, but this committee has a bill before it introduced by the government called Bill S-4, and it has an incremental change. The question is whether Bill S-4 is a fundamental change, changing the 75-year

aucune incidence sur le caractère essentiel du Sénat. Cependant, pour répondre à la question, il faudrait que nous sachions quels changements sont proposés.

La cour poursuit, ce dont je vous épargne la lecture, en précisant que la question est de savoir, sur le plan constitutionnel, ce qui affecterait les caractéristiques fondamentales ou essentielles du Sénat. Dans le cas de la Chambre des lords, une de ses caractéristiques fondamentales est que ses membres sont nommés, et la Constitution envisage un Parlement similaire en principe à celui du Royaume-Uni.

À mon avis, la question qui se pose est de nature constitutionnelle. L'article 44, cité par M. Seidle, a été inclus plus tard. J'aimerais savoir plus particulièrement si l'un d'entre vous croit que l'article 44 modifierait d'une façon quelconque la décision de la Cour suprême du Canada.

M. Franks : Je vais vous répondre plus brièvement que mon collègue parce qu'il en sait beaucoup plus que moi à ce sujet. Je n'en suis pas sûr, mais je soupçonne qu'à un moment donné, cette question sera soumise aux tribunaux et que ce seront eux qui en jugeront. Comme l'a déclaré sir Roger de Coverley, c'est le genre de question au sujet de laquelle il y a beaucoup à dire, d'un côté comme de l'autre. J'ignore ce que serait la réponse.

Cela étant dit, je puis tout de même faire deux suggestions. D'une part, une fois les élections incluses, il est clair qu'on se dirige vers une réforme démocratique, comme l'a affirmé le gouvernement et comme vous pourrez le constater dans quelques jours. D'autre part, on est en train de changer le caractère essentiel du Sénat, et il y a lieu de se demander à quel stade, dans toute une série d'étapes, ce caractère essentiel est modifié et à quel stade il faut recourir à une procédure de modification de la Constitution pour faire état de ce changement. Il se pourrait bien que les tribunaux affirment que c'est dès la première étape, soit le projet de loi S-4, mais ce pourrait aussi être le contraire.

J'aimerais faire une sérieuse mise en garde. Je vous renvoie à la fin de mon mémoire. Il ne fait pas de doute que le changement du nombre de sièges réservés aux provinces exige une modification de la Constitution et tout ce que cela comporte. Le Canada n'a pas pour tradition de modifier sa Constitution au compte-gouttes. Le processus de modification s'est avéré un processus du tout ou rien dans le cadre duquel chaque province et groupe d'intérêt souhaite ajouter son grain de sel, de sorte qu'on se retrouve avec un produit final qui est une espèce d'énorme fouillis incohérent incapable de résister à la course à obstacles que représentent le consentement des provinces et l'approbation électorale. La réforme constitutionnelle est devenue une partie de poker dont les enjeux augmentent constamment et où tous sont perdants, exception faite des forces de désintégration. Peut-être, cette fois-ci, le processus pourra-t-il être différent, mais rien ne laisse supposer que ce sera le cas.

Le sénateur Austin : Voilà une observation fort intéressante, mais le comité est saisi d'un projet de loi déposé par le gouvernement, le S-4, qui prévoit un changement graduel. Il s'agit de savoir si le changement prévu dans le projet de loi à

limit to a term or an eight-year limit. Either 75 years of age limits the term or eight years of service limits the term. I will leave the reappointment issue to the side.

What is the essential nature of the Senate as defined by the Constitution? There are arguments, Professor Franks, one which I believe and accept, that the independence of the Senate depends on whatever the term is for the individual to 75 and that there needs to be a freedom, as with the courts. One would say that if a judge was to be appointed for eight years and could be reappointed after eight years, then you would not have an independent judiciary. Well, you would not have the Senate as an independent political judiciary either, which is an essential feature of the Senate. Could you comment on that?

Mr. Franks: Very briefly, because I defer to Dr. Seidle on this one, and I must say we do not agree.

Senator Austin: You mean with Professor Seidle.

Mr. Franks: He will not agree with me, is what I should say.

The point is that it is a question on which there are two sides, regardless of how many legal opinions you get on one side or the other, if, as and when it gets into the courts. I have no doubt that it would go to the Supreme Court of Canada and, being a betting man, I would probably give you odds of about 60-40 that it would be considered a fundamental change. I suspect Dr. Seidle will not agree.

Senator Austin: I have one further short question to you and also to you, Professor Seidle, if you could keep it in mind.

Would "If in doubt, don't," be good advice? If there is doubt about the constitutionality of this bill, should it be referred? Passing the bill and then finding it unconstitutional after the event would be a parliamentary quagmire.

Mr. Franks: It would be an expression of sentiment on the part of Parliament period. I would like to see it referred to the Supreme Court of Canada.

Mr. Seidle: I will start with the question that was added at the tail end. If in doubt, should it be referred to the Supreme Court of Canada? First, I do not think there is any doubt on section 44, and second, you might not actually get a very clear answer. Senators have been fond of referring to the reference from 1980, but if you look at it very carefully, they decline to answer virtually every question put to them in the absence of factual context. They even declined to answer the question of whether Parliament could change the name of the Senate acting on its own because they said that the name would be part of a fundamental change to all the other characteristics of the Senate, so simply changing the name was something that they could not answer. It was a very prudent response.

l'étude, soit de passer d'un âge de la retraite de 75 ans à un mandat de huit ans, est fondamental. Je mets de côté la question des mandats renouvelables.

Quelle est la nature du Sénat au sens de la Constitution? Monsieur Franks, certains soutiennent, ce avec quoi je suis d'accord, que l'indépendance du Sénat est fonction de la durée du mandat qui actuellement fixe l'âge de la retraite à 75 ans, et que la liberté est essentielle, tout comme pour la magistrature. Si un juge devait être nommé pour huit ans et voir son mandat renouvelé à cette échéance, l'appareil judiciaire ne serait pas indépendant. De la même façon, vous n'aurez pas de Sénat indépendant sur le plan politique et judiciaire, ce qui est une caractéristique fondamentale de l'institution. Pouvez-vous nous faire part d'observations à ce sujet?

M. Franks : Très brièvement, parce que je préfère laisser M. Seidle répondre, et j'avoue que nous ne nous entendons pas sur ce point.

Le sénateur Austin : Vous, moi et M. Seidle.

M. Franks : J'aurais dû dire plutôt qu'il ne sera pas d'accord avec moi.

Le point à retenir, c'est qu'il existe deux camps au sujet de cette question, quel que soit le nombre d'avis juridiques que vous obtenez de part et d'autre, si jamais la cour en est saisie. Je suis sûr que la question sera renvoyée à la Cour suprême du Canada et, comme j'aime parier, j'estimerai probablement les chances que le changement soit considéré comme étant fondamental à 60 contre 40. Par contre, je soupçonne que M. Seidle ne sera pas du même avis.

Le sénateur Austin : J'ai une autre brève question à vous poser, de même qu'à vous, M. Seidle, si vous voulez bien en tenir compte.

Serait-il de bon conseil de dire : « Dans le doute, abstenez-vous »? Si la constitutionnalité du projet de loi à l'étude est incertaine, faudrait-il renvoyer la question à la cour? Si nous l'adoptons, puis qu'il était déclaré inconstitutionnel, nous nous retrouverions dans un beau borbier.

M. Franks : Ce serait l'expression d'un sentiment de la part du Parlement, point final. J'aimerais bien qu'il y ait renvoi à la Cour suprême.

M. Seidle : Je vais commencer par répondre à la question qui a été posée à la toute fin. Dans le doute, faudrait-il le renvoyer à la Cour suprême? Tout d'abord, je ne crois pas qu'il y ait des doutes en ce qui concerne l'article 44 et, ensuite, il se pourrait que la réponse ne soit pas très claire. Certains sénateurs se plaisent à citer le renvoi de 1980, mais si vous l'examinez attentivement, la cour refuse de se prononcer sur presque toutes les questions qui lui sont soumises en l'absence d'un contexte factuel. Elle a même refusé de répondre à la question de savoir si le Parlement était habilité à changer le nom du Sénat de son propre chef parce que, à son avis, le nom ferait partie d'un changement fondamental de toutes les autres caractéristiques du Sénat, de sorte qu'il lui était impossible de répondre à cette question. C'était une réponse fort prudente.

Senator Austin: Here there is a specific context. We have a bill with a very specific recommendation, an eight-year term, so your answer would have to be amended in terms of something very specific being proposed for constitutional change.

Mr. Seidle: Yes.

Senator Austin: I agree that the reference was broad-brushed.

Senator Murray: The Court said that they would have to know the exact tenure that was proposed before they could express a view.

Senator Austin: And here we have it.

Mr. Seidle: To return to the first question that Senator Austin asked, all this debate about the essential characteristics of the Senate is interesting. It is part of the history and jurisprudence on this. However, it dates from 1980, and in 1982 the amending formula came along. My understanding is that the courts first looked to statutes and facts and then turned to history and jurisprudence.

If we had an amending formula that was badly worded and very ambiguous or very convoluted — some constitutions, at least some parts of them, are much more difficult to follow and ambiguous than ours. I would not say all parts of our Constitution are models, but the amending formula, in comparative terms, is very clearly drafted. The Supreme Court of Canada might go back to the essential characteristic debate, but it might see no reason to go there at all.

I should like to briefly respond to this reference to the Constitution being similar in principle to that of the United Kingdom, because this point is also coming up a lot in the debate. The Constitution was drafted in 1867 and many things have happened since then. People used to make that argument about the Charter of Rights when it came before a parliamentary committee at the time, saying we could not go down this route, that it would upturn parliamentary government and was incompatible with Westminster. Well, we have a Charter of Rights. Most of us would agree with the mostly beneficial effects that have flowed from it, so I do not think we can any longer cling to the preamble of a statute that is getting to be 150 years old.

Senator Angus: Thank you, gentlemen, for your very thoughtful presentations and indeed for providing us with your equally thoughtful and well-researched written submissions, which will form part of our record.

Dr. Franks, as I understood you to say, unless a senator gets to the Senate by way of an elective process, it is not a democratic process. In other words, his elevation to the Senate is done in an undemocratic way. Do I understand correctly?

Mr. Franks: Yes.

Le sénateur Austin : Nous avons ici un contexte précis. Nous sommes saisis d'un projet de loi qui comporte une recommandation bien précise, soit de limiter la durée des mandats à huit ans, de sorte qu'il faudrait changer la réponse puisqu'un changement constitutionnel bien précis est proposé.

M. Seidle : C'est vrai.

Le sénateur Austin : Je conviens avec vous que le renvoi était couché en termes très vagues.

Le sénateur Murray : La Cour a dit qu'il faudrait qu'elle soit informée de la durée exacte des mandats envisagés avant de pouvoir se prononcer.

Le sénateur Austin : C'est ce qui est proposé ici.

M. Seidle : Pour en revenir à la première question posée par le sénateur Austin, tout ce débat au sujet des caractéristiques essentielles du Sénat est intéressant. Il s'inscrit dans l'historique de ce dossier et dans le droit jurisprudentiel à son égard. Toutefois, il date de 1980, alors que la formule d'amendement n'a été adoptée qu'en 1982. Si j'ai bien compris, la cour s'est d'abord penchée sur les lois et les faits avant de se tourner vers l'histoire et la jurisprudence.

Si la formule de modification était mal libellée et très ambiguë ou alambiquée — certaines constitutions, du moins certaines parties d'entre elles — sont beaucoup plus difficiles à suivre et à interpréter que la nôtre. Je n'irai pas jusqu'à dire que la nôtre est un modèle dans sa totalité, mais la formule de modification est, en termes comparatifs, fort bien libellée. La Cour suprême pourrait bien reprendre le débat sur les caractéristiques essentielles, tout comme elle pourrait décider qu'il n'y a pas de raison de le faire.

J'aimerais répondre brièvement à cette observation selon laquelle la Constitution présente beaucoup d'analogies avec celle du Royaume-Uni, parce qu'il en est souvent question également dans le débat. La Constitution a été rédigée en 1867, et beaucoup d'eau a coulé sous les ponts depuis lors. C'était l'argument invoqué dans le débat sur la Charte des droits lorsqu'elle a été examinée par un comité parlementaire à l'époque, soit que nous ne pouvions pas emprunter cette voie, que cela changerait le régime parlementaire et que c'était incompatible avec le Statut de Westminster. Or, nous avons maintenant une Charte des droits. La plupart d'entre nous serions d'accord pour en reconnaître les bienfaits, de sorte que je ne crois pas que nous puissions nous accrocher plus longtemps au préambule d'une loi vieille de 150 ans.

Le sénateur Angus : Messieurs, je vous remercie de ces exposés mûrement réfléchis et, en fait, de nous avoir présenté vos mémoires tout aussi réfléchis et bien documentés qui feront partie du compte rendu officiel.

Monsieur Franks, si j'ai bien compris ce que vous avez dit, à moins qu'un sénateur n'accède au Sénat dans le cadre d'élections, le processus n'est pas démocratique. En d'autres mots, son accession au Sénat s'est faite de manière antidémocratique. Est-ce bien cela?

M. Franks : Oui.

Senator Angus: I would like to pursue that point. I also heard you mention that we need to find a way to preserve the good constructive work that the Senate does within the democratic process in Canada. Are there other ways? I thought you left the door open by suggesting that other ways could be deemed democratic without an underlying election. Could you outline the other ways?

Mr. Franks: I was not boldly claiming that the current appointment procedure is democratic, nor was I suggesting that appointment on the recommendation of provincial legislatures is necessarily democratic. It is an indirect vote. You could argue that is true for prime ministerial nominations and appointments. However, I think that we sometimes become obsessed with the democratic element and forget that we already have a democratically elected chamber. My question was, why would we want two of them? I suppose that I am simply being provocative, but I suggested that if we had a broader basis of nomination, we would have a more varied Senate than we would get through provincial elections. I suggested that one third of the nominations be made by the provincial assemblies, one third by the Prime Minister and one third through the 165 Companions of the Order of Canada.

Senator Angus: In other words, just because it is not “pure wool” democratic, there could be a way that is different from the discretionary appointments made by an incumbent Prime Minister. You envisage a constructive reform in terms of the elevation process other than the election process.

Mr. Franks: Yes, absolutely. Here again we get to the question of changing the essential composition of the Senate. As I said, the current manner in which the Prime Minister identifies nominees for the Senate is one of the mysteries of the realm. *arcana imperii*, to use the Latin term. No one really knows, and I do not think I am insulting any senator around this table when I say that if you took a poll of political scientists or journalists a month before or even the day before senatorial appointments, they probably could not guess one out of 10 of the appointments correctly. In other words, we do not know the procedure. I simply suggested that there is nothing the matter with the Prime Minister asking advice with respect to appointments in a different way from what happens at present. I will stick by that.

Senator Angus: That is basically what I thought you said and I appreciate your elaboration.

Dr. Seidle, I am intrigued by this issue, as are many of my colleagues from Quebec, of the \$4,000 property requirement. First, that requirement is quite different in Quebec than it is in the rest of the senatorial regions or districts. There are 24 well-defined constituencies, so-called, in Quebec. Over the years the practice and convention has been that individual Quebec senators must satisfy the property requirement even though they do not live there and they may have very substantial assets and property elsewhere within the province. What was the background to that

Le sénateur Angus : J'aimerais que nous en discussions davantage. Je vous ai également entendu dire qu'il faut trouver un moyen de préserver l'excellent travail fait par le Sénat dans le processus démocratique. Y a-t-il d'autres moyens? J'ai cru que vous aviez laissé la porte ouverte en laissant entendre que d'autres moyens pourraient être jugés démocratiques sans exiger la tenue d'élections. Pourriez-vous décrire les autres moyens?

M. Franks : Je n'oserais pas prétendre que la méthode actuelle de nomination est démocratique, pas plus que je ne laissais entendre que la nomination sur l'avis des assemblées législatives provinciales est forcément démocratique. Il s'agit d'un vote indirect. Vous pourriez prétendre que c'est le cas des nominations faites par le premier ministre. Cependant, j'estime que nous sommes parfois obsédés par l'élément démocratique et que nous oublions que nous avons une chambre élue démocratiquement. La question que je posais était de savoir pourquoi nous tiendrions à en avoir deux. Je suppose que je me fais simplement l'avocat du diable, mais j'ai laissé entendre que si la base de nomination était élargie, nous obtiendrions un Sénat plus diversifié que si les sénateurs étaient nommés après la tenue d'élections dans les provinces. J'ai proposé que le tiers des nominations soit fait par les assemblées provinciales, un autre tiers, par le premier ministre et le dernier tiers, par les 165 Compagnons de l'Ordre du Canada.

Le sénateur Angus : En d'autres mots, simplement du fait que le processus n'est pas entièrement démocratique, il pourrait y avoir un autre moyen qui est différent des nominations discrétionnaires faites par le premier ministre au pouvoir. Vous envisagez une réforme constructive de la méthode d'accession qui ne passerait pas par des élections.

M. Franks : C'est juste. Nous en revenons à nouveau à la question de modifier la composition essentielle du Sénat. Comme je l'ai dit tout à l'heure, la manière dont le premier ministre repère actuellement les candidats au Sénat demeure un mystère. *Arcana imperii*, comme le dit si bien l'expression latine. Nul ne sait vraiment, et je ne crois pas insulter qui que soit à la table aujourd'hui en affirmant que, si vous faisiez un sondage auprès des politologues ou des journalistes un mois avant, voire la veille des nominations sénatoriales, ils n'arriveraient probablement pas à en deviner plus d'une sur dix correctement. En d'autres mots, nous ignorons la procédure suivie. J'ai simplement laissé entendre qu'il n'y a rien de mal à ce que le premier ministre s'y prenne autrement pour demander conseil au sujet des nominations. Je le maintiens d'ailleurs.

Le sénateur Angus : C'est essentiellement ce que je croyais vous avoir entendu dire, et je vous suis reconnaissant de l'avoir précisé.

Monsieur Seidle, l'exigence d'avoir de la propriété d'une valeur de 4 000 \$ m'intrigue, tout comme elle intrigue de nombreux collègues du Québec. Tout d'abord, cette exigence est très différente au Québec par rapport au reste des régions de représentation ou collèges électoraux. Il existe au Québec 24 circonscriptions bien délimitées. Au fil des ans, l'usage et la convention ont voulu que les sénateurs du Québec satisfassent à cette exigence de propriété même s'ils n'y habitent pas et qu'ils possèdent peut-être de la propriété ou des biens importants

provision? I believe you said that Parliament alone, without any reference to the Supreme Court of Canada or any constitutional amendment, could do away with the property requirement.

Mr. Seidle: My opinion is that you could get rid of the property requirement through section 44, just as the term is being reduced through section 44.

The Quebec electoral districts issue is actually not as straightforward as you may have suggested. Your comment that there is a clear map is not true. When I was in the Privy Council Office, there were references at various points to the fact that there was a map somewhere; usually the Legislation and House Planning Secretariat was mentioned. However, the more important thing about that map is that it is a map of Quebec as it existed at the time of Confederation. That Quebec, which is certainly less than half the geographic area of the whole province now, was divided into 24 districts because that was the basis upon which the former legislative council was organized. Some of you with a keen knowledge of history may know that the legislative council was actually elected prior to Confederation. I believe it existed from 1855 to Confederation. That is why there is this so-called map of Quebec.

You are quite right in that the senators from Quebec have to hold \$4,000 of property within their district. That is why Senator Fortier had to go and buy, I believe, a vacant piece of land in the Rougemont area of Quebec. I do not know whether it came with apple trees; there are lots of apple trees in that part of Quebec. It might be a bit better if it did have some apple trees.

In the case of section 42, the items that require provincial consent are the powers of the Senate, the method of selecting senators, the number of members per province and the residence qualifications of senators. It does not refer to the property requirement for senators, so to my mind you could delete the \$4,000 property requirement and still retain the residence qualifications, which in Quebec means you have to have come from or live in one of those districts on this so-called map. How you would bar someone who decided to live in Lac St. Jean, which to my mind was not part of Quebec at the time, I do not know. However, it is pretty clear that you can delete the \$4,000 property requirement. The Molgat-Cosgrove report made exactly that recommendation and said that it was under section 44 as well.

Senator Angus: What was the reason for the property qualification?

Mr. Seidle: The reason, quite bluntly, at the time was to keep the Senate as somewhat of a bulwark for property owners against the emerging forces of democracy. As well, the forces of democracy of a vote for the House of Commons were not terribly vibrant at the time because one had to own property to vote for the House. Only a small proportion of men actually had

ailleurs dans la province. Quelle est la raison d'être de cette disposition? Vous avez affirmé, je crois, que le Parlement pouvait, à lui seul, sans renvoi à la Cour suprême du Canada et sans modification constitutionnelle, éliminer cette exigence.

M. Seidle : À mon avis, on pourrait s'en débarrasser en invoquant l'article 44, tout comme pour la durée des mandats.

La question des collèges électoraux du Québec n'est pas, en réalité, aussi simple que vous le laissez croire. Il est faux de croire que c'est facile à faire, comme vous l'avez affirmé. Quand je travaillais au Bureau du Conseil privé, il a été plusieurs fois question du fait qu'il existait une procédure quelque part; habituellement, il était question du comité de législation et de planification parlementaire ou du secrétariat du Conseil. Toutefois, il convient de bien souligner que cette carte est celle du Québec au moment de la création de la Confédération. Le Québec de l'époque, dont la superficie représente certainement moins de la moitié de ce qu'elle est aujourd'hui, a été partagé en 24 circonscriptions, conformément à ce que prévoyait l'ancien conseil législatif. Ceux qui parmi vous sont férus d'histoire doivent savoir que le conseil législatif avait été élu avant l'avènement de la Confédération. Je crois même qu'elle existait déjà en 1855. C'est pourquoi il existe une carte appelée carte du Québec.

Vous avez parfaitement raison de dire que les sénateurs du Québec doivent posséder une propriété de 4 000 \$ dans leur circonscription. C'est pourquoi le sénateur Fortier a dû acheter, je crois, un terrain vacant aux alentours de Rougemont. J'ignore si cette terre inclut des pommiers; il y en a beaucoup dans ce coin du Québec. Ce serait peut-être un peu mieux s'il s'y trouvait un verger.

Dans le cas de l'article 42, les points qui exigent le consentement des provinces sont les pouvoirs du Sénat, la méthode de sélection des sénateurs, le nombre de sièges par province et l'exigence de résidence des sénateurs. Il n'y est pas question de propriété des sénateurs, de sorte qu'à mon avis, vous pourriez abolir l'exigence d'une propriété de 4 000 \$ tout en maintenant l'exigence de résidence, ce qui, au Québec, signifie que vous devez venir d'une des circonscriptions définies sur la carte ou y habiter. Comment s'y prendre pour interdire l'accession de quelqu'un qui a décidé d'habiter au Lac Saint-Jean, qui ne faisait pas partie du Québec à l'époque, je l'ignore. Toutefois, il est plutôt évident qu'on peut abolir l'exigence d'une propriété de 4 000 \$. C'est justement la recommandation qui était faite dans le rapport Molgat-Cosgrove, selon lequel cela relevait également de l'article 44.

Le sénateur Angus : Pour quelle raison a-t-on posé cette exigence?

M. Seidle : À proprement parler, la raison à l'époque était de préserver le Sénat en tant que bouclier pour protéger les propriétaires terriens contre les forces émergentes de la démocratie. De plus, les forces de la démocratie, par rapport aux votes tenus à la Chambre des communes, n'étaient pas très vives à l'époque parce qu'il fallait être propriétaire pour voter à la

the franchise for the House of Commons, but it has lost any meaning over time. In some people's cases it is more of a nuisance.

With respect, the Leader of the Government in the Senate in the second reading questioning implied that it was not really something to be terribly worried about because \$4,000 was a lot of money in 1867 and was in a sense exclusionary. but today it is peanuts and does not really matter. Well, if it does not really matter, let us just get rid of it; let us clean it up because I think in some cases it actually does matter. If I were going abroad and had to describe the requirements to be a senator, I would not start with the \$4,000 property qualification. However, if someone asked me about it, I would not be very proud to have to admit that one has to own property to sit in our second chamber.

Mr. Franks: May I make one point about the \$4,000? I discussed that requirement with some economic historians some years ago, and the conclusion was that in terms of today's property ownership that was somewhere between \$750,000 and \$1 million-worth of property. One must remember that in 1867 there was a much less even distribution of wealth, so it was very unusual that people would own \$4,000 worth of property.

Senator Munson: To follow up on this, to carry it one step further, the qualifications of a senator shall be as follows: He shall be of the full age of 30 years.

Are you open to the idea that, if you want to get rid of the \$4,000, perhaps this discriminatory aspect in the Constitution about "he" and the 30 years should be eliminated?

Mr. Seidle: I am personally in favour of that. There is a federal statute somewhere that says "he" should be read as "he or she." I do not think amending all the occurrences of "he" is a huge priority.

I am not sure of the constitutional status of lowering 30 years to, let us say, 18, as for the House of Commons. It might get us into the territory of changing the fundamental nature of the Senate.

I think it is a matter the committee should study, and you may want to consult your legal advisors. After all, you have the authority to put down items for further consideration. Maybe the Prime Minister will surprise us with some of these items tomorrow. I would be delighted if he did.

Senator Munson: The founders of Confederation gave the Senate a significant role in protecting minorities. Neither one of you spoke about minorities, but I am sure you have points of view.

I ask this question because, in my job description, it is a constitutional obligation to protect minorities. In an elected Senate, I do have concerns and worries about people who have been appointed to the Senate and what chance they would ever get to become a senator in an elected environment.

Chambre des communes. Seulement une poignée d'hommes étaient réellement habilités à voter à la Chambre des communes, mais cette habilité a perdu son sens avec le temps. Pour certains, il s'agit davantage d'une nuisance.

Sauf votre respect, le leader du gouvernement au Sénat, en réponse à des questions posées à l'étape de la deuxième lecture, a laissé entendre qu'il n'y avait pas vraiment lieu de s'en préoccuper, car si les 4000 \$ représentaient beaucoup d'argent en 1867 et qu'ils servaient donc de moyen d'exclusion, ils représentent bien peu aujourd'hui et n'ont pas vraiment d'importance. S'ils n'ont pas vraiment d'importance, débarrassons-nous en, car j'estime qu'il arrive parfois que cette exigence ait de l'importance. Si je devais me rendre à l'étranger et y décrire les exigences pour être sénateur, je ne commencerais pas par parler de cette exigence. Par contre, si quelqu'un me posait la question, je ne serais pas très fier d'avoir à avouer qu'il faut être propriétaire pour pouvoir siéger à la Chambre haute.

M. Franks : Puis-je faire valoir un point au sujet de cette exigence? J'en ai discuté avec des historiens de l'économie, il y a quelques années, et la conclusion était qu'en termes actuels, cela représenterait aujourd'hui une propriété de 750 000 \$ à un million de dollars. Il ne faut pas oublier qu'en 1867, la richesse était beaucoup moins bien répartie, de sorte qu'il était inhabituel de posséder une propriété de 4 000 \$.

Le sénateur Munson : Dans le même ordre d'idées, si l'on pousse un peu plus loin, les conditions d'admissibilité au Sénat seront les suivantes : « Il devra être âgé de trente ans révolus. »

Êtes-vous ouvert à l'idée que, si vous voulez vous débarrasser de l'exigence d'une propriété de 4 000 \$, il faudrait peut-être retrancher de la Constitution les éléments discriminatoires que représentent le mot « il » et les trente ans?

M Seidle : Je suis personnellement en faveur de le faire. Il existe quelque part une loi fédérale qui dit que par « il », il faut entendre « il ou elle ». Je ne crois pas qu'il soit très pressant de modifier tous les pronoms.

Pour ce qui est d'abaisser l'âge, de le faire passer de 30 à 18 ans par exemple, comme à la Chambre des communes, je ne suis pas sûr que ce soit constitutionnel. Nous pourrions être en train de changer le caractère fondamental du Sénat.

C'est là une question sur laquelle devrait se pencher le comité, et vous pourriez à ce sujet vouloir consulter vos conseillers juridiques. Après tout, vous êtes mandatés pour signaler les points qui méritent d'être approfondis. Le premier ministre nous étonnera peut-être au sujet de certains points demain. J'en serais d'ailleurs ravi, si c'était le cas.

Le sénateur Munson : Les Pères de la Confédération ont confié au Sénat un rôle important sur le plan de la protection des minorités. Vous n'avez, ni l'un, ni l'autre, parlé de cette question, mais je suis sûr que vous avez des opinions.

Je vous pose la question parce que, dans ma description d'emploi, j'ai l'obligation constitutionnelle de protéger les minorités. Au sein d'un Sénat élu, j'aurais des préoccupations et des inquiétudes concernant les personnes nommées au Sénat et leurs chances de se faire élire.

I will refer to, for example, an Acadian of great merit, retired Senator Viola Léger from New Brunswick, and two senators who sit with me today, Senator Maria Chaput from Manitoba and Senator Charlie Watt from Nunavut. I can go on and on with a list.

Elections cost money, and it is about gaining power. I worry about the minority who would be left behind and the people who represent them. I would like to have both of your views on that.

Mr. Franks: I share that concern. It is not always appreciated that the Senate has a higher proportion of women and has had such consistently for the last decades over the House of Commons. The Senate has and has had more representation of Aboriginal people over the House of Commons, and so on.

I have a concern in a general sense about identifying too many minorities because we all have many identities, and our cultural or racial heritage is simply one out of many identities. However, I think the Senate risks losing something going to an electoral process. That is why I expressed the concern that you really must pay attention to the details of an election procedure so that you do not simply replicate on an exaggerated scale the biases that already exist in the House of Commons.

Mr. Seidle: I agree with Professor Franks. If you are designing an elected Senate, the modalities can have a very important impact. However, there are many examples around the world dealing with how you can achieve some of these objectives. For example, there are a number of countries, without setting exact quotas, that oblige parties — and this is generally for the lower house — to alternate men and women on their lists within the proportional system.

Now, that does not guarantee gender equality, but it has proven effective in the countries that have such procedures to elect a much higher proportion of women than we have. In the House of Commons, we are forty-sixth among democratic countries around the world. We are not doing very well in the House of Commons.

I agree with Professor Franks and Senator Munson, that there have been very distinguished appointments to the Senate of people who might not make it through the electoral process.

As far as Aboriginal people are concerned, there are models such as the New Zealand model where a Maori electoral roll is used to elect members of the House of Representatives; they do not have a second chamber.

Although that might not be directly applicable to Canada, we explored this at the Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing about 15 years ago. It is something that could instruct us, if we were designing an elected Senate.

J'en prends pour exemple, entre autres, une Acadienne de grand mérite, le sénateur Viola Léger, du Nouveau-Brunswick, et deux sénateurs assis à mes côtés aujourd'hui, soit le sénateur Maria Chaput, du Manitoba et le sénateur Charlie Watt, du Nunavut. Je pourrais en nommer beaucoup d'autres.

Les élections coûtent cher, et elles servent à acquérir du pouvoir. Je m'inquiète de la minorité qui serait laissée pour compte et des personnes qui la représentent. J'aimerais savoir ce que vous en pensez, tous deux.

M. Franks : Je partage cette préoccupation. On ne reconnaît pas toujours que le Sénat compte une proportion plus élevée de femmes que la Chambre des communes et ce depuis des décennies. Le Sénat possède, actuellement et depuis un certain temps, une plus grande représentation des peuples autochtones que la Chambre des communes, et ainsi de suite.

De façon générale, j'ai une certaine inquiétude face à l'idée de reconnaître un trop grand nombre de minorités, parce que nous assumons tous de nombreuses identités et que notre héritage culturel ou racial n'est que l'une de ces nombreuses identités. Toutefois, je pense que le Sénat risque de perdre quelque chose s'il s'oriente vers un processus électoral. C'est pourquoi j'ai dit que vous devez accorder beaucoup d'attention aux détails d'une procédure d'élection de manière à ne pas simplement reproduire à une échelle encore plus grande les distorsions qui existent déjà à la Chambre des communes.

M. Seidle : Je suis d'accord avec le professeur Franks. Si vous concevez un Sénat élu, les modalités peuvent avoir des répercussions très importantes. Cependant, il existe de nombreux exemples dans le monde montrant comment vous pouvez réaliser certains de ces objectifs. Par exemple, un certain nombre de pays, sans fixer de quotas précis, obligent les partis — et cela s'applique généralement à la chambre basse — à procéder à une alternance des hommes et des femmes dans leur liste de candidats au sein du système proportionnel.

Maintenant, cela ne garantit pas une égalité des sexes, mais cette mesure s'est révélée efficace dans les pays qui l'ont adoptée pour permettre l'élection d'une proportion de femmes beaucoup plus grande que ce que celle que nous avons ici. À cet égard, la Chambre des communes arrive au 46^e rang parmi les pays démocratiques dans le monde. Nos résultats ne sont pas très bons.

Je suis d'accord avec le professeur Franks et avec le sénateur Munson pour dire que des personnes très distinguées ont été nommées au Sénat qui n'auraient peut-être pas été élues dans le cadre d'un processus électoral.

En ce qui concerne les peuples autochtones, il existe des modèles, comme celui de la Nouvelle-Zélande, où on utilise une liste électorale maorie pour élire les membres de la Chambre des représentants; il n'y a pas de deuxième chambre dans ce pays.

Même si cette situation pourrait ne pas s'appliquer directement au Canada, nous avons exploré ce modèle à la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis il y a une quinzaine d'années. C'est quelque chose qui pourrait nous guider, si nous voulons concevoir un Sénat élu.

There is also the possibility of having an almost entirely elected Senate with some seats reserved for the appointment of people representing particular groups. There is always the old debate about two classes, but when I say I am in favour of an elected Senate, I am willing to put a certain amount of water in my wine. One never wants to be purer than the driven snow in politics; it does not take you a long way.

Senator Comeau: First, I want to comment on Senator Austin's question with respect to referral of bills to the Supreme Court of Canada. I have always had concern in that regard. It almost appears as though we are seeking permission from the Supreme Court as to whether we can proceed with a bill. All bills are ultimately subject to a Supreme Court of Canada decision, if one decides to go through the process.

We seem to have a division of opinion. Certain experts think this bill should be referred to the Supreme Court for comments and others think it should not. In other words, I think an argument could theoretically be made for all bills to be referred to the Supreme Court. I am not sure whether this bill merits a referral, but I do feel uncomfortable doing so.

I want to comment on the work of the Senate and what a reformed Senate through an electoral process may create. I agree entirely with Professor Franks: There has been some great work accomplished by certain committees of the Senate, especially fisheries, to which he referred specifically. I agree 100 per cent with him on that; it has been great work.

This leads me to the question of proportional representation and whether this model should be looked at. My understanding is that proportional representation is based on a list as proposed by parties. Such a list might begin creating problems in the results of the work of the Senate, as is outlined in brief by Professor Seidle. Would we lose the work that has been accomplished to date?

Mr. Franks: There is a risk in every reform. There are unintended and unexpected consequences.

I do not believe that you can have elections for a Senate without parties entering into the equation. I state that bluntly. It does not matter what your hopes are, I do not believe you can do it. The question is: How do you ensure within the context of parties that the Senate gets the kind of people who can do the job the Senate must do? That goes back to Mr. Seidle's point on the Senate's mission.

As I say, I think there must be minimum proportional representation. Also, there must be a substantial number of senators elected at a time so they are not just choosing one — you are choosing at least two — and there is a chance of a minority group getting in. Whether other conditions are included in that, I do not know.

Il y a également la possibilité d'avoir un Sénat presque entièrement élu, tout en réservant certains sièges pour nommer des gens qui représentent des groupes particuliers. Il y a toujours le débat au sujet des deux classes, mais lorsque je dis que je suis favorable à un Sénat élu, je suis prêt à mettre de l'eau dans mon vin. En politique, personne ne veut être plus blanc que neige; cela ne vous mène pas bien loin.

Le sénateur Comeau : Premièrement, j'aimerais commenter la question du sénateur Austin concernant le renvoi des projets de loi devant la Cour suprême du Canada. J'ai toujours eu des réticences à cet égard. C'est un peu comme si nous cherchions à obtenir la permission de la Cour suprême pour savoir si nous pouvons aller de l'avant avec un projet de loi. Tous les projets de loi sont ultimement sujets à une décision de la Cour suprême du Canada, si quelqu'un décide de recourir à ce processus.

Nous semblons avoir une opinion divisée. Certains experts pensent que ce projet de loi devrait être renvoyé devant la Cour suprême pour obtenir ses observations et d'autres pensent que non. En d'autres mots, je pense que, théoriquement, nous pourrions défendre l'idée que tous les projets de loi soient renvoyés devant la Cour suprême. J'ignore si ce projet de loi mérite d'être renvoyé devant cette instance, mais je me sens effectivement mal à l'aise de le faire.

Je veux faire des observations sur le travail du Sénat et sur ce que pourrait engendrer un Sénat réformé par l'adoption d'un processus électoral. Je suis entièrement d'accord avec le professeur Franks : un excellent travail a été réalisé par certains comités du Sénat, surtout dans le domaine des pêches, comme il l'a souligné plus particulièrement. Je suis tout à fait d'accord avec lui sur cette question; c'est de l'excellent travail.

Cela m'amène à la question de la représentation proportionnelle et à la question de savoir si ce modèle devrait être examiné. Je crois comprendre que cette représentation proportionnelle est fondée sur une liste qui est proposée par les partis. Une telle liste pourrait commencer à créer des problèmes touchant les résultats des travaux du Sénat, comme l'a signalé le professeur Seidle dans son mémoire. Perdrions-nous le travail qui a été réalisé jusqu'ici?

M. Franks : Toute réforme comporte un risque. Il y a des conséquences non voulues et imprévues.

Je ne crois pas que vous puissiez avoir des élections au Sénat sans que les partis entrent dans l'équation. Je le dis sans détour. Peu importe quels sont vos espoirs, je ne crois pas que vous puissiez le faire. La question est la suivante : comment vous assurez, dans le contexte des partis, que le Sénat recrute le genre de personnes qui peuvent faire le travail que le Sénat est censé faire? Cela revient au point soulevé par M. Seidle concernant la mission du Sénat.

Comme je l'ai dit, je pense qu'il doit y avoir une représentation proportionnelle minimale. De plus, il doit y avoir un nombre substantiel de sénateurs élus à une même occasion, de manière qu'ils ne font pas uniquement choisir un sénateur — vous en choisissez au moins deux — et il y a une possibilité qu'un groupe minoritaire soit représenté. Quant à savoir si d'autres conditions sont incluses dans cela, je l'ignore.

Perhaps if my dream Senate were in place, I would instruct the appointing bodies — the provincial legislatures, the Prime Minister and the companions of the Order of Canada — to take into account groups that are underrepresented in the House of Commons and who need attention. Aboriginal people would be very high up there. There are other groups.

Mr. Seidle: The classic justification for proportional representation is that it would break down the blocks of single-party representation from particular regions and provinces that we have often seen in the House of Commons. Take a hypothetical case. If you had 10 seats for a province and party A got 40 per cent of the vote, party B got 40 per cent of the vote and party C got 20 per cent, they would get four, four and two seats, respectively. So instead of these cases — Alberta is the most longstanding example, however, there was a time in our memory where Quebec was very monolithic, electing 74 out of 75 for the Liberals on one occasion. There would be a diversity of party voices in the Senate. That seems to be the first consideration.

From that, you can look at diversity of other voices and some of the considerations that I mentioned earlier, which I do not need to repeat. This has been the approach in the literature and in all the reports. One starts with the question of diversity of party representation, because, as Professor Franks said, parties are always going to be with us.

Senator Comeau: You mentioned New Zealand as requiring that certain groups be representative in their list. Is this a constitutional requirement, a legislative one, or an encouragement?

Mr. Seidle: The seats for the Maori date from the establishment of New Zealand as a dominion in 1867. When they reformed the electoral system in 1996, they kept them and, in fact, made a change. Rather than having the number fixed, the number depends on how many Maori sign up on the electoral roll. In subsequent elections, they have gone up by one, so whereas they were four pre-1996, they are actually seven.

However, that is not the only way in which the Maori are effectively represented. They have been active in the Labour Party, so they tend to be well represented through the Labour Party, with MPs elected the way that everyone is, as well as through the Maori seats, so that at the present time, although I do not have the figures in front of me, Maoris are 1 per cent overrepresented in the House of Representatives. They are about 15 per cent of the population of New Zealand, so it is a more significant share of the population than that of Aboriginal people in Canada.

Senator Murray: There has been not much discussion around the table of the proposed constitutional amendment that Senator Austin and I have tabled and which has been referred to this committee to correct the grave representational imbalance from which Western Canada suffers in the Senate. I should like to

Peut-être que si le Sénat de mes rêves existait, j'instruirais les personnes et les organismes qui procèdent aux nominations — les assemblées législatives provinciales, le premier ministre et les compagnons de l'Ordre du Canada — de prendre en compte les groupes qui sont sous-représentés à la Chambre des communes et qui ont besoin d'attention. Les peuples autochtones seraient placés bien haut sur la liste. Il y a d'autres groupes.

M. Seidle : La justification classique de la représentation proportionnelle, c'est qu'elle permettrait de briser les blocs de représentation par un parti unique dans des régions et des provinces particulières comme cela s'est vu souvent à la Chambre des communes. Prenons un cas hypothétique. Si vous avez 10 sièges dans une province et que le parti A obtient 40 p. 100 du vote, le parti B, 40 p. 100, et le parti C, 20 p. 100, les partis obtiendraient respectivement quatre, quatre et deux sièges. Alors, plutôt que cela — l'Alberta est l'exemple qui existe depuis le plus longtemps, bien que je me souvienne d'une époque où le Québec était très monolithique, élisant même à une occasion 74 libéraux sur un total de 75 sièges. Il y aurait une diversité de voix des partis au Sénat. Cela semble être la première considération.

À partir de là, vous pouvez examiner une diversité d'autres voix et certaines des considérations dont j'ai parlé plus tôt, et que je n'ai pas besoin de répéter. C'est l'approche que l'on a adoptée dans la documentation et dans tous les rapports. On commence par la question de la diversité de la représentation des partis, parce que, comme l'a dit le professeur Franks, les partis existeront toujours.

Le sénateur Comeau : Vous avez dit que la Nouvelle-Zélande exigeait que certains groupes soient représentés dans la liste. S'agit-il d'une exigence constitutionnelle, d'une exigence législative ou d'un encouragement?

M. Seidle : Les sièges des Maoris remontent à la création du Dominion de la Nouvelle-Zélande en 1867. Lorsque ce pays a procédé à une réforme de son système électoral en 1996, ces sièges ont été gardés et, en fait, un changement a été apporté. Plutôt que d'avoir un nombre de sièges fixe, leur nombre dépend du nombre de Maoris inscrits sur la liste électorale. Dans les élections qui ont suivi, ils ont augmenté d'un siège, alors, là où il y en avait quatre, avant 1996, il y en a sept à l'heure actuelle.

Cependant, ce n'est pas la seule façon par laquelle les Maoris sont représentés efficacement. Ils jouent un rôle actif au sein du Parti travailliste, alors ils ont tendance à être bien représentés au sein de ce parti, ayant des députés élus de la même manière que tous les autres, en plus de disposer des sièges réservés aux Maoris, de sorte qu'à l'heure actuelle, bien que je ne dispose pas des chiffres exacts, les Maoris ont une surreprésentation de 1 p. 100 à la Chambre des représentants. Ils représentent environ 15 p. 100 de la population de la Nouvelle-Zélande, alors ils représentent une proportion plus grande de la population de leur pays que les peuples autochtones au Canada.

Le sénateur Murray : Il n'y a pas eu beaucoup de discussion autour de la table de l'amendement constitutionnel proposé par le sénateur Austin et moi-même et qui a été renvoyé au présent comité dans le but de corriger le grave déséquilibre dont est victime l'Ouest canadien au niveau de la représentation au Sénat.

think that the reason there has been so little discussion of it is that there is widespread agreement with our proposal around the table. I want to put in a good word for it, to say that, if nothing else were done about the Senate, if we continued with the present Senate, I think that this inequity, this imbalance, is something that stands on its own and that a strong case can be made that we should move to correct it. If the Senate passes this constitutional resolution, I believe we can send it to the other players in the amending process, that is to say, the 10 provinces and the House of Commons, and while I hope that Prime Minister Harper tomorrow will have a good word to say about the proposed amendment, he has, or the federal government will have, three years to make up its mind. If they want to wait to see what the consensus is among the provinces, that is fine, as well, but I do hope that he does not close the door as far as his government is concerned to our attempt to correct the imbalance.

Mr. Chairman, the idea of an elected Senate as we speak is just that. It is an idea. It is hypothetical. It is out there somewhere in the indefinite future. What this committee has before it is a bill, Bill S-4, to introduce an eight-year renewable term for future appointees to the appointed Senate. That is what is before us and that is what we will be voting on ultimately.

My opinion is that an eight-year renewable term for the appointed Senate is the worst of all possible worlds. As Dr. Seidle has pointed out, it will greatly increase the rate of turnover of senators and thereby greatly increase the political power of the Prime Minister. While I appreciate the delicacy with which Dr. Seidle raised this matter, human nature suggests that people appointed for renewable eight-year terms will be looking over their shoulder at the Prime Minister who appointed them or the Prime Minister who might have the decision to reappoint them, to be sure that they are not displeasing him or her unduly and not compromising their chances to be reappointed to the Senate. I think it is the worst of all possible worlds.

An eight-year term might be a good fit in some hypothetical elected Senate, but, Professor Franks, I think one would have to take steps within the Constitution to fundamentally alter the powers of the Senate to ensure that the House of Commons, the more democratic institution, retains its primacy. Think of what we will have in an elected Senate: an elected Senate whose members are elected for eight years — that is, twice as long as the normal mandate of the House of Commons; an elected Senate whose members will be elected from larger constituencies than those of the House of Commons — by definition, each will represent more people; and if we went with the elections every four years, for half of the Senate, senators who would be able to say to the House of Commons, “Our mandate is more recent than yours.” I think we would have a political powerhouse. We would have what you have told us we must not have, an elite Senate very

J'aimerais croire que la raison pour laquelle il y a eu si peu de discussion de cet amendement, c'est qu'il y a autour de la table un accord général sur notre proposition. J'aimerais en parler pour dire que si rien d'autre n'est fait au sujet du Sénat, que si nous continuons avec le Sénat actuel, je pense que cette iniquité, ce déséquilibre, est quelque chose qui saute aux yeux et que l'on peut démontrer par des arguments solides que nous devrions agir pour corriger cette situation. Si le Sénat adopte cette résolution constitutionnelle, je pense que nous pouvons la renvoyer aux autres acteurs du processus de modification, c'est-à-dire les dix provinces et la Chambre des communes, et bien que j'espère que demain, le premier ministre Harper aura un bon mot pour l'amendement proposé, il disposera, ou le gouvernement fédéral disposera, de trois ans pour se faire une idée. S'il désire attendre de voir quel est le consensus parmi les provinces, c'est bien également, mais j'espère qu'il ne fermera pas la porte, au nom de son gouvernement, à nos efforts pour corriger ce déséquilibre.

Monsieur le président, au moment où nous parlons, l'idée d'un Sénat élu est exactement cela : une idée. C'est quelque chose d'hypothétique. C'est quelque chose qui est là-bas dans un avenir indéterminé. Ce sur quoi le comité doit se prononcer, c'est sur un projet de loi, le projet de loi S-4, ayant pour but de fixer à huit ans la durée du mandat renouvelable des futurs sénateurs nommés dans un Sénat nommé. Voilà ce qui est devant nous et voilà ce sur quoi nous devons voter.

Mon avis, c'est qu'un mandat renouvelable de huit ans pour le Sénat nommé est le pire de tous les mondes possibles. Comme l'a souligné M. Seidle, cela aura pour effet d'accroître considérablement le taux de renouvellement des sénateurs et, par conséquent, d'accroître considérablement le pouvoir politique du premier ministre. Bien que je reconnaisse avec quelle délicatesse M. Seidle a traité de cette question, la nature humaine fait en sorte que les gens qui sont nommés pour un mandat renouvelable d'une durée de huit ans ne perdront pas de vue le premier ministre qui les a nommés ou le premier ministre qui pourrait avoir à décider de renouveler leur mandat, pour s'assurer qu'ils ne lui ont pas déplu indûment et s'assurer de ne pas compromettre leurs chances de voir leur mandat renouvelé. Je pense que c'est le pire de tous les mondes possibles.

Un mandat de huit ans pourrait être un bon choix dans un Sénat élu hypothétique, mais, professeur Franks, je pense qu'il faudrait prendre des mesures à l'intérieur de la Constitution pour modifier fondamentalement les pouvoirs du Sénat afin de s'assurer que la Chambre des communes, l'institution la plus démocratique, conserve sa primauté. Pensez à ce que nous aurions avec un Sénat élu : nous aurions un Sénat élu dont les membres sont élus pour huit ans — c'est-à-dire, deux fois plus longtemps que le mandat normal d'un député de la Chambre des communes; nous aurions un Sénat élu dont les membres seraient élus dans des circonscriptions plus grandes que celles des députés de la Chambre des communes — par définition, chacun représenterait plus de gens; et si nous décidions d'adopter des élections tous les quatre ans pour la moitié du Sénat, nous aurions des sénateurs qui pourraient être en mesure de dire à la Chambre des communes :

much like the United States Senate, able to thumb its nose at the House of Commons.

The point I make here is that if or when we go to an elected Senate, with eight-year terms and all the rest of it, the powers of that Senate will have to be very carefully circumscribed by constitutional amendment to ensure that the primacy of the House of Commons in our system as the confidence chamber and the more democratic chamber is maintained.

Mr. Franks: When one faces a proposal for reform, as I said before, one is opening a path with many potential unanticipated consequences. The one you raise, senator, of a eight-year appointed Senate and no alteration to the basis for appointment, is getting close to a worst-case scenario and I share that with you.

I listed in my paper and in my opening remarks the procedural issues where the Senate's powers can conflict with those of the House of Commons.

Senator Murray: I do not think that is sufficient. We would have to circumscribe the powers of the Senate by constitutional amendment.

Mr. Franks: Yes, I would prefer that, but I do believe that a distance can be gone through amending the procedural rules of the two Houses. After all, procedure of the Houses is within the powers of the House to amend. That issue needs addressing, but I put that to you as something that seems to be an essential part of the entire process of what I call increasing the legitimacy of the Senate.

Mr. Seidle: I did not address Senator Murray's bill with Senator Austin because the notice I received said the subject matter of Bill S-4. However, I welcome the opportunity to say that I think it is a very worthwhile initiative. I wish them well in convincing a sufficient number of provincial assemblies to adopt it. I might add as a sidebar that you do not have to have a federal-provincial conference to kick this in.

This can go to the House of Commons if it is passed here. If a province is interested in it and it passes it, well, someone in the Privy Council keeps note of these things. If you reach the necessary threshold, there is the small matter of Bill C-110, which is not constitutional, but one would argue would have to be heeded.

Senator Murray: I do not think that applies. That applies only to resolutions that are introduced by a minister of the Crown, of which Senator Austin and I are not.

Mr. Seidle: I stand corrected on that.

Senator Austin: Currently.

« Notre mandat est plus récent que le vôtre. » Je pense que nous aurions une puissance politique. Nous aurions ce que vous nous avez dit que nous ne devrions pas avoir, un Sénat élitiste, très semblable à celui des États-Unis, en mesure de faire un pied de nez à la Chambre des communes.

Le point que je veux faire valoir ici, c'est que si nous nous dirigeons vers un Sénat élu, avec une durée de mandat de huit ans et tout le reste, les pouvoirs de ce Sénat devront être délimités très attentivement par un amendement constitutionnel pour s'assurer que soit maintenue la primauté de la Chambre des communes dans notre système en tant que Chambre habilitée à prendre des votes de confiance et en tant que la Chambre la plus démocratique.

M. Franks : Lorsque nous examinons une proposition de réforme, comme je l'ai dit auparavant, nous ouvrons une porte qui peut comporter de nombreuses conséquences imprévues. Celle que vous soulevez, sénateur, c'est-à-dire une durée du mandat au Sénat de huit ans sans modification du processus de nomination, se rapproche du pire des scénarios, et je suis d'accord avec vous.

J'ai énuméré dans mon mémoire et dans ma déclaration liminaire les questions de procédure où les pouvoirs du Sénat peuvent être en conflit avec ceux de la Chambre des communes.

Le sénateur Murray : Je ne pense pas que ce soit suffisant. Il nous faudrait délimiter les pouvoirs du Sénat par un amendement constitutionnel.

M. Franks : Oui, c'est ce que je préférerais, mais je crois que l'on peut faire un bout de chemin en modifiant les règles de procédure des deux chambres. Après tout, la Chambre a le pouvoir de modifier la procédure des chambres. Il faut se pencher sur cette question, mais je vous dirais que c'est quelque chose qui semble être une partie essentielle du processus complet que j'appelle accroître la légitimité du Sénat.

M. Seidle : Je n'ai pas traité du projet de loi du sénateur Murray et du sénateur Austin parce que l'avis que j'ai reçu précisait que la question traitée était le projet de loi S-4. Toutefois, je suis heureux de pouvoir dire que je pense qu'il s'agit d'une initiative très louable. Le leur souhaite bonne chance dans leurs démarches pour convaincre un nombre suffisant d'assemblées législatives provinciales de l'adopter. J'ajouterais, en aparté, que vous n'avez pas besoin d'avoir une conférence fédérale-provinciale pour mettre cela en branle.

Cette question peut être renvoyée à la Chambre des communes si elle est adoptée ici. Si une province la trouve intéressante et l'adopte, eh bien, quelqu'un au Bureau du Conseil privé prend note de ces choses. Si vous atteignez le seuil nécessaire, il reste la question mineure du projet de loi C-110, qui n'est pas constitutionnel, mais dont il faudrait tenir compte.

Le sénateur Murray : Je ne pense pas que cela s'applique. Cela s'applique uniquement aux résolutions qui sont présentées par un ministre de la Couronne, ce que ni le sénateur Austin ni moi ne sommes.

M. Seidle : Vous avez raison, j'en prends bonne note.

Le sénateur Austin : Pour l'instant.

Mr. Seidle: To comment on Senator Murray's prediction that this might be the worst of all possible worlds — he is adding in the direct election of senators — I would not agree or disagree with that. However, I think it confirms the point I made earlier, which is that we do not know where we are going on this voyage. The result of the voyage, good or bad, cannot be predicted either, because the destination has not been determined.

Senator Segal: I have three very direct questions.

I do not share Dr. Seidle's or Senator Murray's optimism with respect to provincial agreement on anything, but specifically constitutional reform as it relates to the Senate. Therefore, I would be interested in Dr. Seidle's perspective on what databases he has seen that would lead him to believe that a change requiring seven provinces and 50 per cent of the population is, perhaps, more easily attained these days than has been the case historically. To follow up on that, if one assumes that that kind of consensus is still challenging, and I think I can report, as colleagues on the committee will know, that Saskatchewan is now formally for abolition of the Senate, Ontario is for abolition, Alberta remains Triple-E or nothing in terms of their stated positions as recently as the last two or three months, I would be interested in both Professor Franks' and Dr. Seidle's advice to this committee with respect to the constitutionality in their judgment of the Prime Minister seeking to have advisory elections that take place out in the democratic marketplace on whatever basis which would then determine the scope and basis of the appointments he might choose to make under the existing Constitution with respect to recommendations to the Crown. I would be interested in your view of that, if you accept the premise that the seven and 50 notion is as difficult as it has been, and I expect Dr. Seidle may have a contrary view on that.

My second question is about the extent to which this committee should be guided, in your judgment, by the founders' purposes. We have a Constitution. It was established when it was established. We can all read the debates that led to the conclusion with respect to the construct of the present Senate. In the end, it was provincial leaders who were most opposed to an elected Senate, for reasons that related to their own sense of their own jurisdiction. History will record that Sir John A. Macdonald was not, as a matter of principle, *ab initio*, opposed to the proposition. I would be interested in your separate and collective view as to how much we should be influenced by the founders' purposes in our deliberations on this matter.

My final question relates to the bill adding members from the west, and that is a range of interim measures. Our British friends, for example, in their long process of reform with respect to the House of Lords, have begun to come together around some interim measures relative to appointments to that body and how it

M. Seidle : Pour revenir sur la prédiction du sénateur Murray qui disait que cela pourrait être le pire de tous les mondes possibles — il ajoute l'élection directe des sénateurs —, je ne serais pas en accord ni en désaccord avec ce qu'il dit. Toutefois, je pense que cela confirme le point que j'ai fait valoir plus tôt, à savoir que nous ne savons pas où ce périple nous conduira. Le résultat de ce périple, bon ou mauvais, ne peut être prévu non plus, parce que la destination n'a pas été déterminée.

Le sénateur Segal : J'ai trois questions très directes.

Je ne partage pas l'optimisme de M. Seidle et du sénateur Murray concernant un éventuel accord des provinces sur quoi que ce soit, mais surtout sur une réforme constitutionnelle portant sur le Sénat. Par conséquent, je serais curieux de savoir quelles bases de données M. Seidle a consultées qui l'amènent à croire qu'un changement nécessitant l'appui de sept provinces et de 50 p. 100 de la population soit, peut-être, plus facile à obtenir de nos jours que dans le passé. Et pour continuer dans la même veine, si l'on suppose que ce genre de consensus pose toujours un défi, et je pense pouvoir signaler, comme mes collègues du comité le savent, que la Saskatchewan s'est maintenant formellement prononcée en faveur de l'abolition du Sénat, tout comme l'Ontario, et que l'Alberta reste en faveur d'un Sénat « triple E » ou rien, en ce qui a trait aux positions affirmées aussi récemment qu'au cours des deux ou trois derniers mois, je serais curieux de savoir ce que le professeur Franks et M. Seidle pensent du caractère constitutionnel de la démarche du premier ministre qui cherche à avoir des élections consultatives sur le marché démocratique sur une base quelconque et qui détermineraient ensuite la portée et les fondements des nominations qu'il pourrait décider de faire en vertu de la Constitution actuelle, en ce qui concerne les recommandations à la Couronne. Je serais intéressé de connaître vos points de vue sur cette question, si vous acceptez la prémisse que l'accord de sept provinces et de 50 p. 100 de la population est aussi difficile à obtenir aujourd'hui que dans le passé, et je m'attends que M. Seidle ait une opinion contraire sur cette question.

Ma deuxième question est la suivante : à votre avis, dans quelle mesure le présent comité devrait-il être guidé par les objectifs recherchés par les pères fondateurs? Nous avons une Constitution. Elle a été rédigée au moment où elle a été rédigée. Nous avons tous la possibilité de lire les débats qui ont mené à la création du Sénat actuel. En bout de ligne, ce sont les leaders provinciaux qui s'opposaient à un Sénat élu, pour des raisons qui tiennent davantage à leur façon de voir leur propre champ de compétence. L'histoire témoigne du fait que sir John A. Macdonald n'était pas, initialement, opposé à la proposition, comme question de principe. J'aimerais connaître vos points de vue, individuels et communs, sur la question suivante : dans quelle mesure devrions-nous être influencés par les objectifs recherchés par les pères fondateurs dans nos délibérations sur cette question?

Ma dernière question concerne le projet de loi visant à augmenter le nombre de sénateurs en provenance de l'Ouest, et il s'agit d'une série de mesures provisoires. Par exemple, nos amis britanniques, dans le long processus de réforme de la Chambre des lords qu'ils ont entrepris, ont commencé à s'entendre sur

might be reflective of the democratic mix in the Commons per se as a bridging process to whatever may next be coming. As one member of the committee, I would benefit immensely from your advice and counsel on that point.

Mr. Seidle: No, I do not have access to any database that leads me to be wildly optimistic about meeting 7/50 provincial consent on either the Murray-Austin bill or on something broader. My point is simply that it may be time for us to think about whether some form of national discussion might be timely, not in one body but broken up here and there. It is not only provincial governments that have views on the Senate. Ontario's conversion to abolition is quite recent and I would argue probably positional. Sometimes, in constitutional meetings, positions change as things begin to gel. It can be quite interesting to watch. I would have loved to have been able to watch those eight hours at Meech Lake. I was in the next room, but a lot was happening behind those doors.

On the constitutionality of advisory elections, I do not want to take a hard position on this because I am not a constitutional lawyer. I think there are political doubts that could be raised about the degree to which the government might be slipping into a change to the method of selection. Regardless of the constitutionality, I think the politics of it are something that should be quite clearly thought about.

Senator Segal: When Prime Minister Mulroney appointed that gentleman who was elected in an internal Alberta process, he chose to do so under his existing constitutional powers, and I am not aware of any constitutional challenge raised at that time about the fact that that individual from Alberta had been first chosen through an electoral process, then producing an appointment by the Prime Minister of the day to the Senate.

Mr. Seidle: There was never a formal constitutional challenge. The legal advice within the government was not unanimous on that. Interestingly, Prime Minister Mulroney waited I think almost two years to make the appointment. He only appointed Senator Waters when the Meech Lake Accord died. I am not sure why he felt it was necessary to do it at that point.

Senator Murray: It was not quite dead at that time.

Mr. Seidle: He did not have long to serve.

On the founders' purposes, yes, I think they can be instructive, but the world has moved on greatly. My point earlier about the property qualification that was part of the institutional design of the Senate was that it is just not relevant any more. It is not a

certaines mesures intérimaires touchant les nominations à cette chambre et sur la façon dont ce processus pourrait refléter le mélange démocratique de la Chambre des communes elle-même, comme un processus de transition vers ce qui adviendra plus tard. En tant que membre du comité, votre point de vue et vos conseils sur ce point pourraient m'être extrêmement profitables.

M. Seidle : Non, je n'ai accès à aucune base de données qui m'amène à être exagérément optimiste au sujet de l'obtention de l'accord de sept provinces et de 50 p. 100 de la population, que ce soit sur le projet de loi Murray-Austin ou sur quelque chose de plus vaste. Le point que je veux faire ressortir, c'est simplement qu'il est peut-être temps de nous demander si le moment n'est pas venu d'avoir une certaine forme de discussion à l'échelle nationale, non pas dans un même organisme, mais dans des forums ici et là. Les gouvernements provinciaux ne sont pas les seuls à avoir des opinions sur le Sénat. La conversion de l'Ontario à l'idée de l'abolition du Sénat est assez récente et j'ajouterai qu'elle relève probablement de la position. Parfois, dans les conférences constitutionnelles, les positions changent au moment où les choses commencent à prendre forme. C'est très intéressant à voir. Comme j'aurais aimé avoir pu assister aux huit heures de discussion du lac Meech. J'étais dans la pièce adjacente, mais il se passait beaucoup de choses derrière ces portes.

En ce qui concerne le caractère constitutionnel des élections consultatives, je préfère ne pas adopter de position ferme sur la question parce que je ne suis pas un avocat de droit constitutionnel. Je pense que sur le plan politique, on pourrait soulever des doutes sur la façon dont le gouvernement pourrait glisser vers une modification de la méthode de sélection. Quel que soit le caractère constitutionnel de ces élections, je pense que les détails politiques de cette question méritent une réflexion très sérieuse.

Le sénateur Segal : Lorsque le premier ministre Mulroney a nommé ce sénateur qui a été élu dans le cadre d'un processus électoral interne en Alberta, il a choisi de le faire en vertu des pouvoirs que lui conférerait la Constitution actuelle et que je sache, à ce moment-là, il n'y a pas eu de contestation constitutionnelle du fait que cette personne de l'Alberta avait d'abord été choisie dans le cadre d'un processus électoral, ce qui a ensuite donné lieu à une nomination au Sénat par le premier ministre du temps.

M. Seidle : Il n'y a jamais eu de contestation constitutionnelle formelle. L'avis juridique au sein du gouvernement n'était pas unanime à cet égard. Fait intéressant, le premier ministre Mulroney a attendu presque deux ans, je pense, avant de procéder à la nomination. Il n'a procédé à la nomination du sénateur Waters qu'une fois l'Accord du lac Meech enterré. J'ignore pourquoi il a estimé qu'il était nécessaire de le faire à ce moment-là.

Le sénateur Murray : L'accord n'était pas tout à fait mort à ce moment-là.

M. Seidle : Il n'a pas servi bien longtemps.

Concernant les objectifs recherchés par les pères fondateurs, oui, je pense qu'ils peuvent nous instruire, mais le monde a beaucoup changé depuis. Le point que j'ai soulevé plus tôt au sujet de la qualification foncière qui faisait partie de la conception

question of being disrespectful to our founders; it is simply that one reads that out of our current consideration. The founders were not concerned about the representation of women or Aboriginal people, but some of us who look at these questions consider that a complete vision of an elected Senate needs at least to address those matters.

On the interim measures, I read Senator Segal's instructive op-ed in *The Kingston Whig-Standard* where he fleshes it out a bit, and that is something to which the committee could give some attention. Setting aside the change in the method of appointment, anything that encourages a diversity of different people from throughout Canadian society is a good thing, or something that also ensures that people from different political parties continue to be represented. A government in power may not be terribly inclined to follow a mathematical formula based on the House of Commons results, but if from time to time they are, as governments have been, good enough to appoint some quality people from the other party, I think that that is mildly beneficial.

Senator Murray: Mildly!

Mr. Franks: That is called unqualified caution.

As to constitutional changes, some things obviously are, like the change in number of seats per province. I do not think there is any argument there.

On the process of the method of selection and the term of senators, I go back to what I said earlier. I believe that the courts would feel that a substantial change in the Senate at some point requires constitutional amendment. It might say that, if you are on the first step of a slippery slope, once you make that first step, you are slipping all the way and it is the first step that requires constitutional amendment. They might say steps two or three.

One question that faces this committee and will face Parliament and Canada is this: Do you want to take step one if you cannot take step two? You could be stuck with step one as the end of the game, and that gets back to Senator Murray's question about the worst of all possible worlds. That is one of the advantages of a package of course. The disadvantage of a package is that then you unquestionably require a constitutional amendment.

The founding fathers — I agree with Dr. Seidle — in the general sense of having a chamber of second thought, with a different basis of representation, yes. However, I would not want the appointment to the Senate limited to people who own \$1-million worth of real estate in their province.

institutionnelle du Sénat, c'était que cela n'était tout simplement plus pertinent de nos jours. Il ne s'agit pas de manquer de respect envers les pères fondateurs; c'est simplement que l'on écarte cela de nos considérations actuelles. Les pères fondateurs n'étaient pas préoccupés par la représentation des femmes ou des peuples autochtones, mais certains d'entre nous qui examinons ces questions estimons qu'une vision complète d'un Sénat élu doit au moins traiter de ces questions.

En ce qui concerne les mesures intérimaires, j'ai lu l'article très instructif voisin de la page éditoriale du sénateur Segal dans *The Kingston Whig-Standard* où il traite un peu de cette question, et je pense que le comité devrait accorder une certaine attention à cette question. Si on met de côté la modification de la méthode de nomination, tout ce qui favorise une plus grande diversité de personnes provenant de tous les segments de la société canadienne est une bonne chose, ou quelque chose qui garantit également que les gens appartenant à différents partis politiques continuent d'être représentés. Un gouvernement au pouvoir peut ne pas être fortement enclin à appliquer une formule mathématique fondée sur les résultats de la Chambre des communes, mais si de temps à autre, les gouvernements, comme ce fut le cas dans le passé, sont suffisamment bons pour nommer certaines personnes de qualité provenant de l'autre parti, je pense que cela est légèrement avantageux.

Le sénateur Murray : Légèrement!

M. Franks : Cela s'appelle de la prudence absolue.

Quant aux changements constitutionnels, de toute évidence, certaines choses sont des changements constitutionnels, comme la modification du nombre de sièges par province. Je ne pense pas que cela soit contesté.

En ce qui concerne le processus, la méthode de sélection et la durée du mandat des sénateurs, je reviens à ce que j'ai dit plus tôt. Je crois que les tribunaux estimeront qu'un changement substantiel touchant le Sénat, à un moment donné, nécessite un amendement constitutionnel. Ils pourraient dire que si vous faites le premier pas sur une pente glissante, une fois que vous allez faire ce premier pas, vous allez glisser jusqu'au bas de la pente et que c'est le premier pas qui nécessite un amendement constitutionnel. Ils pourraient dire que c'est le deuxième ou le troisième pas.

Une question à laquelle seront confrontés le présent comité ainsi que le Parlement et le Canada est la suivante : voulez-vous faire le premier pas si vous ne pouvez pas faire le deuxième? Vous pourriez vous retrouver dans une situation où le premier pas devient le dernier, et cela nous ramène à la question du sénateur Murray concernant le pire des mondes possibles. Évidemment, c'est là un des avantages d'un ensemble de mesures. Le désavantage d'un ensemble de mesures, c'est qu'alors, vous avez absolument besoin d'un amendement constitutionnel.

Les pères fondateurs — et je suis d'accord avec M. Seidle — dans le sens général d'avoir une deuxième chambre consacrée à une seconde réflexion, avec une base de représentation différente, oui. Cependant, je ne voudrais pas que la nomination au Sénat soit limitée aux personnes qui possèdent des biens fonciers pour une valeur d'un million de dollars dans leur province.

Senator Murray: Nor would most of us.

Mr. Franks: I will pass on where that takes you.

On interim measures, one of the things that Britain has suggested, and I think is actually on the way to being implemented for the House of Lords, is a commission that nominates people for the House of Lords. That is an alternative of my one-third province, one-third Prime Minister, one-third companions of the Order of Canada. I would be comfortable with that if I believed that we could set up a commission that would actually do the job that it should do, and perhaps it can and perhaps it cannot. I do not know.

The precedent of setting up a commission on public appointments, which is in the proposed federal accountability act, does not lead to much optimism about parliamentary or public trust in that process. It is a conundrum, which of course is the reason you can say two things with reasonable comfort: The odds of Senate change are minimal and that it is one of the most interesting things to discuss in Canadian politics because there are so many options at which to look.

I am being very cynical here, but as a political scientist I look at Senate reform as our modern equivalent of how many angels can dance on the head of a pin because it takes an enormous amount of time and energy and does not lead to results. I hope that this will be different because I support the idea of change, but it is a difficult thing to work out a useful package.

Senator Hubley: Rather than repeating some of the issues that have already been voiced here this morning, I should like to add something to Senator Murray's comments on the term that a senator would serve. In my opinion, having 50 per cent of the Senate rising every four years and going out, perhaps waiting to be reappointed — in other words, a dramatic change within the chamber on an ongoing basis — would certainly greatly interfere with the work that takes place in the Senate, the institutional memory of the Senate, the work that takes more than eight years or takes longer than two terms. As governments change, there are times of less activity in our institutions, just getting the vision of the next government in place and committees set up. Therefore, I find that the eight years is a figure that is arbitrary because I do not think it applies in reality to the work we do in the Senate.

There is another point I wish to make on the eight years. Since 1965, if I am correct, the average stay of a senator within the Senate is in the range of 9.5 years. Going from 9.5 years back to eight is a very small change, and I am wondering if it might not come under the term of "tinkering." It may be making a change to satisfy a government's agenda or simply arbitrary and does not reflect the work that we do in the Senate. I will leave it at that.

Le sénateur Murray : La plupart d'entre nous non plus.

M. Franks : Je ne dirai pas où cela vous mène.

Concernant les mesures intérimaires, une des choses que l'Angleterre a proposées, et je pense que cette mesure est sur le point d'être appliquée à la Chambre des lords, est la création d'une commission pour nommer les gens à la Chambre des lords. C'est là une solution de remplacement à ma proposition voulant qu'il y ait un tiers des nominations faites par les provinces, un tiers par le premier ministre et un tiers par les compagnons de l'Ordre du Canada. J'accepterais cette formule si je croyais que nous pouvons mettre sur pied une commission qui ferait effectivement le travail qu'elle devrait faire, et peut-être qu'elle pourrait le faire et peut-être que non. Je l'ignore.

Le précédent consistant à créer une commission des nominations publiques, que l'on retrouve dans la loi fédérale sur la responsabilité proposée par le gouvernement, ne suscite pas beaucoup d'optimisme quant à la confiance des parlementaires et du public à l'égard de ce processus. C'est une énigme, et c'est pourquoi évidemment vous pouvez dire deux choses avec une assurance raisonnable : les chances qu'il y ait un changement au Sénat sont minimales et il s'agit de l'un des sujets de discussion les plus intéressants en politique canadienne parce qu'il y a tellement d'options à envisager.

Je me montre très cynique ici, mais en ma qualité de scientifique de la politique, je vois la réforme du Sénat comme l'équivalent moderne du débat sur le nombre d'anges qui peuvent danser sur la tête d'une épingle, parce que cela prend énormément de temps et d'énergie et que cela ne mène nulle part. J'espère que cela sera différent parce que j'appuie l'idée d'un changement, mais il est très difficile d'élaborer un ensemble de mesures utiles.

Le sénateur Hubley : Plutôt que de répéter certaines des questions qui ont déjà été soulevées ici matin, j'aimerais ajouter quelque chose aux observations du sénateur Murray sur la durée du mandat d'un sénateur. À mon avis, le fait d'avoir 50 p. 100 du Sénat qui se lève tous les quatre ans pour quitter, dans l'attente peut-être d'une nouvelle nomination — en d'autres mots, un changement profond au sein de la chambre sur une base permanente — nuirait certainement beaucoup au travail qui se fait au Sénat, à la mémoire institutionnelle du Sénat, au travail qui prend plus que huit ans ou plus que deux mandats pour être réalisé. Lorsque les gouvernements changent, il y a des moments où il y a moins d'activités dans nos institutions, juste mettre en place la vision du prochain gouvernement et la création des comités. Par conséquent, je trouve que huit ans est un chiffre arbitraire parce que je ne pense pas que ce chiffre s'applique en réalité au travail que nous faisons au Sénat.

Il y a un autre point que j'aimerais soulever concernant le mandat de huit ans. Depuis 1965, si je ne me trompe pas, la durée moyenne de la présence d'un sénateur au Sénat est de l'ordre de neuf ans et demi. Le changement de neuf ans et demi à huit ans est très petit, et je me demande s'il ne s'agit pas là de simple rafistolage. Ce changement pourrait satisfaire un gouvernement parce qu'il correspond à son programme ou simplement de façon arbitraire, mais il ne reflète pas le travail que nous effectuons au Sénat. Je vais m'arrêter là.

The number of senators — and this will be speaking again to the motion — while I would like to be generous and say it would be wonderful to increase the number of senators that sit in our chamber, coming from Prince Edward Island and a very small constituency — and I will expand that to the Maritime provinces — any change in a number, increasing a number in one area, will diminish our representation from our area. I do not want to say that we should not do that, but an increase in Western representation will diminish what we have in Atlantic Canada, and I am against that. That certainly would be fundamentally unacceptable to Prince Edward Island, to what was once the Dominion of Newfoundland, now Newfoundland and Labrador.

The number of senators that Prince Edward Island received when it entered Confederation was a term of entry. That was a constitutional guarantee. I was pleased to see that some people did refer back to our beginnings — the Fathers of Confederation, their intention and why those numbers were set down. I think they had importance. They were well thought out; they are numbers that we certainly have to respect. We must be very careful if we are going to change them.

That leads me to a question for Professor Franks. In your presentation, you said that the present distribution — and we will say, in brackets, of Senate seats — reflects historical perceptions and accidents. While you may have another explanation for that, I would like to say that I believe there was wisdom in how our country was set up. It has been a process that has been wonderfully enduring over the years. I had questions on both historical perceptions and accidents and what your reference might have been.

We have said little today about regionalism and the regions of the country. It is easy to say that people vote, but we are talking about populations. Canada is greater than its people. Canada is a country. Because of that we have a sovereignty issue, because of borders, and if we do not address those in the Senate, they will not be addressed in the House of Commons because of the electoral process. If the Senate is not the institution to address those concerns, then I do not think they will be addressed.

You mentioned today the work in committees. I will not repeat the comments about a very fine committee that is certainly in progress in the house.

However, it is the senators on those committees who make the difference in the work that we are doing. That is because we have to have the regions represented within a body in our Parliament.

Mr. Franks: There were a lot of senatorial appointments in the last few years of senators in their 70s, or close to it, which I think reduced the average length of service of senators. I have not done a study that would equate, say, performance in the Senate with length of tenure. I am not comfortable with talking about the difference, but to my mind there is not a huge difference between 10 years and eight years. I find more concern in my own mind

Concernant le nombre de sénateurs (et cela concerne aussi la motion), j'aimerais être généreuse et dire qu'il serait merveilleux d'augmenter le nombre de sénateurs qui siègent dans notre chambre, mais comme je viens de l'Île-du-Prince-Édouard et d'une très petite constitution (mon cas s'applique d'ailleurs à tous ceux qui viennent des Maritimes), je constate que toute modification à notre nombre, au nombre de sénateurs d'une région, va diminuer notre représentation. Je ne veux pas dire que nous ne devrions pas le faire, mais une hausse du nombre de sénateurs de l'Ouest va diminuer notre représentation au Canada atlantique et je suis contre. Ce serait certainement fondamentalement inacceptable pour l'Île-du-Prince-Édouard et pour ce qui a déjà été le Dominion de Terre-Neuve, qui s'appelle maintenant Terre-Neuve-et-Labrador.

Le nombre de sénateurs que l'Île-du-Prince-Édouard a reçu lorsqu'elle est entrée dans la Confédération était une condition d'entrée. C'était une garantie constitutionnelle. J'ai été ravie de voir que certaines personnes ont rappelé nos débuts, c'est-à-dire les Pères de la Fédération, leur intention et la raison pour laquelle ces chiffres ont été établis. Je pense qu'ils avaient de l'importance. Ils ont été longuement réfléchis, ce sont des nombres que nous devons profondément respecter. Nous devons faire preuve d'une grande prudence si nous voulons les modifier.

Cela me mène à poser une question à M. Franks. Dans votre exposé, vous avez dit que la répartition actuelle de ce que nous pourrions appeler les sièges au Sénat est le reflet de perceptions et d'accidents historiques. Bien que vous ayez peut-être une autre explication, je dirais que d'après moi, la façon dont notre pays a été établi était bien sage. Cette formule a merveilleusement bien passé l'épreuve du temps. J'avais des questions sur les perceptions et accidents historiques et ce que vous vouliez dire par là.

Nous avons peu parlé aujourd'hui du régionalisme et des régions du pays. Il est facile de dire que les gens votent, mais nous parlons de populations. Le Canada est plus grand que son peuple. Le Canada est un pays. Ainsi, nous avons une souveraineté à défendre, des frontières, et si nous ne nous en occupons pas au Sénat, personne ne s'en occupera à la Chambre des communes en raison du processus électoral. Si le Sénat n'est pas l'institution toute désignée pour régler ces problèmes, je doute qu'ils soient réglés.

Vous avez mentionné aujourd'hui le travail des comités. Je ne répéterai pas ce qui a déjà été dit sur un excellent comité qui évolue à la Chambre.

Cependant, ce sont les sénateurs qui font partie de ces comités qui font la différence dans le travail que nous sommes en train d'effectuer. C'est parce que nous devons assurer la représentation des régions dans l'une des institutions de notre Parlement.

M. Franks : Au cours des dernières années, il y a eu beaucoup de nominations de sénateurs de plus ou moins 70 ans, ce qui à mon avis, réduit la durée moyenne du mandat des sénateurs. Je n'ai pas effectué d'étude sur le rapport, disons, entre le rendement au Sénat et la durée du mandat. Je ne suis pas à l'aise de parler de cette différence, mais à mon avis, il n'y a pas une énorme différence entre dix et huit ans. Pour moi, il serait plus hasardeux

about linking senatorial elections and House of Commons elections. That might cause very real problems of getting the same thing over again. Therefore, I will leave that aside.

With regard to the number of senators, I think if we sat down today with no Senate and thought about how many seats Prince Edward Island should have compared with Alberta, we would not agree with four and six; we would do something different. That is what I call a historical accident.

Senator Hubley: You might call it that.

Mr. Franks: On the final point regarding regional issues, I will go back to something I said earlier: Region is simply one identity and one issue that must be presented in politics. There is a cultural identity, an economic identity, a professional identity and there are partisan identities. There are the differences among class identity, knowledge workers, other workers and the artistic community.

Again, if I were starting from scratch, I would be hard put to argue that regional identity is the one issue that must be represented in Senate as opposed to the others, such as gender identity and many other issues.

One of the strengths of the Senate, as I say, is that it has a fantastically interesting and diverse membership under the present process. I would hate to see that lost and to see the membership chained to our views on what identities and what representations there need to be at this date, because those will be different 10 and 20 years from now.

Mr. Seidle: The honourable senator put forward a figure of 9.5 years as the average term of senators under the present system and asked whether the choice of eight years, which she said might be arbitrary, made much difference. In fact, it would not make a lot of difference.

However, I think what is important as a result of this amendment, if it goes through, is that there will be in the Constitution a principle of eight years, renewable or not renewable, and that will be there for all to see.

There is in the Constitution the theoretic possibility that someone could sit in the Senate for 45 years. Although that does not happen very often — and I am sure has never happened, at least not in our lifetime — it is nevertheless what is in the Constitution.

I think it is important, even if senators do not stay for as long as some people might think, if it is going to be brought down, it should not be done through development and so on. It should be clearly stated in the Constitution. I will leave that to other people to debate whether that is tinkering or not.

de lier des élections sénatoriales à des élections à la Chambre des communes. Cela pourrait causer de très graves problèmes, puisque nous risquerions de répéter la même chose toujours et encore. Pour cette raison, je vais laisser cet aspect de côté.

Concernant le nombre de sénateurs, je pense que s'il n'y avait pas de Sénat aujourd'hui et que nous réfléchissions au nombre de sièges à octroyer à l'Île-du-Prince-Édouard, comparativement à l'Alberta, nous ne serions pas d'accord avec les chiffres de quatre et six, nous ferions les choses différemment. C'est ce que je qualifie d'accident historique.

Le sénateur Hubley : Vous pouvez toujours le dire.

M. Franks : Sur le dernier élément, les enjeux régionaux, je vais répéter une chose que j'ai déjà dite : une région est simplement une identité et un enjeu qui doit être présenté en politique. Il y a une identité culturelle, une identité économique, une identité professionnelle et des identités partisans. Il y a des différences identitaires entre les classes, il y a les travailleurs du savoir, il y a les autres travailleurs et il y a le monde artistique.

Encore une fois, si nous recommençons tout à zéro, j'aurais bien du mal à défendre l'opinion que l'identité régionale doit être l'enjeu déterminant pour la représentation au Sénat, plutôt que d'autres, comme l'identité sexuelle, entre autres.

L'une des forces du Sénat, comme je l'ai dit, c'est qu'il se compose actuellement de membres extraordinairement intéressants et divers. Je serais très triste d'assister à cette perte et de voir la représentation au Sénat liée à nos perceptions de ce que les identités et la représentation doivent être aujourd'hui, parce qu'elles seront différentes dans dix ou vingt ans.

M. Seidle : L'honorable sénatrice a donné le chiffre de neuf ans et demi comme durée moyenne du mandat des sénateurs dans le système actuel et a demandé si le choix de huit ans, qui pourrait être arbitraire à son avis, faisait une grande différence. En fait, il ne ferait pas vraiment de différence.

Cependant, je pense que le résultat important de cette modification, si elle est adoptée, c'est qu'on intégrera dans la Constitution un principe de huit ans, renouvelable ou non, et qu'il sera là pour tout le monde.

La Constitution prévoit la possibilité théorique qu'une personne siège au Sénat pendant 45 ans. Bien que cela n'arrive pas très souvent (et je suis certain que ce n'est jamais arrivé, du moins pas depuis que nous vivons), c'est tout de même ce qui est inscrit dans la Constitution.

Je pense qu'il est important, même si les sénateurs ne restent pas aussi longtemps que certaines personnes semblent le croire, que si l'on abaisse cette limite, cela ne se fasse pas simplement implicitement. Ce devrait être clairement écrit dans la Constitution. Je vais laisser le soin à d'autres de débattre de la question de savoir s'il s'agit ou non de rafistolage.

[Translation]

Senator Chaput: It has always been my impression that when one speaks of changes and considers bills or motions, the ultimate aim is to make improvements of some kind. To my mind, the ultimate goal remains to improve the Senate so that it better meets the needs of Canadians.

My first question has already been addressed. I had some concerns about representation in the Senate. Representation is balanced in that it can be argued the current make-up of this institution ensures that minorities are protected, as per our mission. Among others, members of First Nations, representatives of minority official language communities and women sit in the Senate. One of the Senate's greatest strengths is its representative nature. Change of any kind would have to come with the promise of some kind of improvement.

You did say that it was difficult to address the tenure issue in Bill S-4 without talking about the process. That is why I wanted to mention that institution's representative nature, if we are going to talk hypothetically about changes to the process.

I have a more specific question about the bill and the proposed eight-year term. To my mind, one of the strengths of the Senate is its independence, continuity and presence. MPs may come and go when an election is held, but while communities may have to get acquainted with a new MP, they can always count on turning to the same senator when they have a problem. You were not able to answer that question. In your view, would an eight-year term for senators allow the Senate to maintain its independence and continuity, characteristics that in some respects are very reassuring to minorities, because the majority takes care of itself. We cannot lose sight of the needs of minorities.

[English]

Mr. Franks: Those are very good questions, and I will provide a very small answer.

It seems to me that the more legitimacy and power that the Senate has, the more likelihood that partisanship will increase and the more the government will see a need to control Senate procedures. The more that happens, the less the Senate will have its rather idiosyncratic role of having these particular concerns such as independent members and interests in minorities and all that that entails.

It is a slippery slope, and I do not know where it ends. I feel that we have not yet had in Canada an adequate discussion of what we want the Senate to represent, and I do not think we have had an adequate discussion of how senators will relate to the constituency that appoints them.

One very simple question that should be asked is this: Should senators have constituency offices and resources for service the same as members of the House of Commons? If they are elected, my guess is the answer has to be yes.

[Français]

Le sénateur Chaput : J'ai toujours cru et je crois que lorsqu'on parle de changements, lorsqu'on regarde les projets de loi ou les motions, c'est toujours dans le but d'améliorer quelque chose. Dans mon esprit, le but serait toujours d'améliorer le Sénat afin de mieux répondre aux besoins des Canadiens et des Canadiennes.

Ma première question a déjà été touchée parce que c'était une préoccupation que j'ai à l'esprit lorsqu'on regarde la représentativité au Sénat. Elle est présentement bien, puisque la mission de protéger les minorités peut être défendue par la composition du Sénat. Nous avons des Autochtones, des représentants de communautés de langues officielles en situation minoritaire, nous avons un bon nombre de femmes, et cetera. Donc la représentativité est une des grandes forces du Sénat. Si l'on doit faire un changement quelconque, il faudrait que ce soit pour l'améliorer.

Vous avez bien dit que c'est difficile de répondre au projet de loi S-4, le terme de huit ans, sans parler du processus. C'est la raison pour laquelle je voulais mentionner la représentativité si l'on veut parler hypothétiquement de changements de processus.

Ma question est plus spécifique par rapport au projet de loi et au terme de huit ans. Je crois qu'une des forces du Sénat, c'est aussi son indépendance, sa continuité et sa présence. Lors des élections, les députés changent ou non, mais les communautés peuvent se dire : « Je n'ai plus mon député mais en attendant d'apprendre à connaître l'autre, je peux toujours m'adresser à mon sénateur. » Vous n'avez pas répondu à cette question. Le terme de huit ans, d'après vous, permettrait-il au Sénat de continuer à conserver son indépendance et sa continuité? Celles-ci, d'une certaine façon, sont très rassurantes pour les minorités, parce que la majorité prend soin d'elle-même, ce sont les minorités auxquelles on doit penser.

[Traduction]

M. Franks : Ce sont de très bonnes questions et je vais vous répondre très brièvement.

Je pense que plus le Sénat aura de légitimité et de pouvoir, plus il est probable que la partisanerie augmente et que le gouvernement sente la nécessité d'exercer un contrôle sur les procédures du Sénat. Plus cela sera le cas, moins le Sénat aura son rôle plutôt idiosyncratique de ce préoccuper de choses telles que l'indépendance des membres, l'intérêt des minorités et tout ce que cela comprend.

C'est une pente glissante, et je ne sais pas où nous allons aboutir. J'ai l'impression que nous n'avons pas encore eu de discussion adéquate au Canada sur ce que nous voulons que le Sénat représente, et je ne pense pas que nous ayons eu une discussion adéquate sur la relation des sénateurs avec la circonscription qui les élit.

Il y a une question très simple que nous devons nous poser : les sénateurs devraient-ils avoir des bureaux de circonscription et des ressources pour offrir des services de la même façon que les députés de la Chambre des communes? S'ils étaient élus, je serais porté à répondre que oui.

[Translation]

Mr. Seidle: Mr. Chairman, the senator has, in my view, raised an important question. If, by creating an elected Senate, the various minorities were no longer represented, this would truly be a loss. There are different ways of tackling these issues. It is not necessarily a matter of guaranteeing that different groups will be represented. There is no such guarantee at present.

In an electoral system based on proportional representation, consider my earlier example of a province with ten seats with ten candidates in the running. Voters choose from a list of candidates when they go to the polls. However, voters have an opportunity to compare candidates before they actually cast their ballot.

Take New Brunswick, for example. If one party nominated only Anglophones out of a list of ten potential candidates, that would certainly lead to some questions and raised eyebrows. Several years ago, there was one party that might have tried to get away with this. Fortunately, that party did not last very long. There is a way to compare lists where everything is clearly apparent. Political parties face pressure to draw up lists much the same way they do for public meetings and so on. A list should be a fair reflection of the province in question.

In provinces like Ontario or Quebec that could have 20 seats, perhaps there could be two large ridings with 20 seats apiece. The possibilities are numerous.

Senator Chaput: Do you believe the eight-year term proposed in the Bill could have an affect on the independence of the Senate? What about a renewable eight-year term of office?

Mr. Franks: It depends on a number of factors and on the process used to select senators, in the case of a system based on proportional representation.

[English]

By itself, I do not think it is offensive. However, the context and other things that affect it could make it offensive and could lead to that worst-of-all-possible world that Senator Murray cautioned about.

[Translation]

Mr. Seidle: I do not know how one would assess the independence of the Senate at the present time. According to the research that I have seen, senators most often tend to vote along party lines.

Although these days independence is a very important quality, there are other qualities that must also be taken into account, such as the Senate's representative nature, credibility and legitimacy. Bill S-4 should contribute in a modest way to the credibility of this institution.

[Français]

M. Seidle : Monsieur le président, le sénateur a soulevé une question importante à mon avis. Si, en créant un Sénat élu, on perdait la représentation des différentes minorités, ce serait vraiment une perte. Il y a quand même certaines façons d'aborder ces questions, ce n'est pas nécessairement de garantir la représentation des différents groupes, il n'y a pas une telle garantie maintenant.

Dans un système d'élections proportionnelles, prenons mon exemple de tantôt dans une province avec dix sièges : les partis nommeraient dix candidats; quand les gens vont aux urnes, ils reçoivent une liste, partie a, b et c. Les noms sont là. Les électeurs sont en mesure, pas seulement aux urnes mais avant les élections, de comparer les listes.

Prenons l'exemple du Nouveau Brunswick : si un parti nommait seulement des anglophones sur sa liste de dix noms, tout le monde verrait cela et pourrait poser des questions. Il y avait un parti il y a quelques années qui aurait pu faire cela; heureusement, il n'a pas duré très longtemps. Il y a une façon de comparer les listes, tout est évident, et cela crée des pressions pour les partis politiques d'établir des listes selon les façons qu'ils les utilisent lors des réunions publiques, sur des bulletins, quoique ce soit. Établir une liste qui reflète assez bien la province en question.

Dans une province comme l'Ontario ou le Québec, s'il y avait peut-être 20 sièges, il y aurait peut-être deux grandes circonscriptions avec dix sièges chacun, les possibilités sont très nombreuses.

Le sénateur Chaput : Croyez-vous que le terme de huit ans suggéré dans le projet de loi pourrait changer l'indépendance du Sénat, c'est-à-dire un terme de huit ans renouvelable?

M. Franks : Cela dépend des autres questions et du moyen de choisir les sénateurs, où il y a des listes de représentation proportionnelle.

[Traduction]

En soi, je ne pense pas que ce soit dérangeant. Cependant, le contexte et les autres éléments d'influence pourraient rendre la situation dérangeante et créer le pire scénario possible, contre lequel le sénateur Murray nous met en garde.

[Français]

M. Seidle : Je ne sais pas comment on juge l'indépendance du Sénat actuel. D'après la recherche que j'ai vue, les sénateurs ont tendance à voter selon la ligne du parti la plupart du temps.

Il faut dire que même si l'indépendance est une qualité très importante aujourd'hui, il y a d'autres qualités que nous devons prendre en compte, telles que la représentativité, la crédibilité ou la légitimité du Sénat. Le projet de loi S-4 devrait contribuer de façon modeste à la crédibilité du Sénat.

Therefore, when contemplating any kind of institutional change, it is important to consider values and objectives. There is never only one single objective. If we look at the preamble of the proposed reform legislation, we see that a number of objectives are listed.

Senator Dawson: Further to the question raised by Senator Angus this morning, regarding the 24 Senate seats in Quebec, the reason for the \$4,000 requirement in 1867 was to ensure that the 24 senators came from 24 different regions in the province. No one bought property worth \$1 million for the mere pleasure of serving as a senator in Ottawa. Today, if we look at the average situation over the last 30 years, between 20 and 22 senators come from Montreal, not from the regions. Occasionally, some may hail from Quebec City, because the provincial capital is growing in importance, but even though there are some exceptions, like Senators Watt and Gill, historically, irrespective of party affiliation, Senate appointees were from Montreal.

A senator's role was therefore to protect, defend and promote the regions, maybe not always for the right reasons, because a person had to be millionaire to be appointed to the Senate. Most likely there are still some senators today who fall into this category, but far fewer than was once the case. The objective was not to appoint individuals to protect the financial establishment, but rather to ensure that all regions, even far-flung ones, had a voice.

My second question is further to a query from Senator Segal about the appointment by Mr. Mulroney of an elected Senator from Alberta. Mr. Mulroney had also agreed to appoint senators, drawing from a list of individuals recommended by Mr. Bourassa. He had indicated that out of respect for the provinces, he would go along with their recommendations and appoint senators. Therefore, we need to see if there is some way to respect the wishes of the provinces. If some want to elect their senators, then they should be free to do so. If other provinces, like Quebec, choose to have their senators appointed by the legislative assembly, then that approach warrants some consideration.

Mr. Seidle, I would like to come back to the question of the process to be followed to achieve reform. For a long time, electing senators was considered to be the first step in the process. This government has said that its priority is to have senators elected to office. It remains to be seen how this will be done, what kind of tenure they will have and where they will go with this. I agree with you. It is more important to know what the ultimate outcome will be than to know what the various stages in the process will be.

Three months ago, there was a shift in the government's agenda. Now, the focus appears to be on limiting Senate terms to eight years. We do not know if this would apply to elected senators (perhaps we will have the answer to that question tomorrow) or to senators appointed by the government from a list of possible appointees following a province-wide consultation. What we do know, however, is that there has been a shift in the agenda.

I would like to know if you think we can continue to change the stages in the process or if, in the long-term, we need to decide what fundamental changes need to take place in the Senate? We

Donc, dans tout changement institutionnel, il faut regarder les valeurs et les objectifs. Il n'y a jamais qu'un objectif. Si on lit le préambule de la réforme, plusieurs objectifs y sont nommés.

Le sénateur Dawson : Pour faire suite à la question du sénateur Angus de ce matin, concernant les 24 sièges sénatoriaux au Québec, l'avantage des 4 000 \$, en 1867, était de s'assurer que les 24 sénateurs venaient de 24 régions différentes du Québec. On n'achetait pas un terrain d'un million de dollars pour le plaisir d'être sénateur à Ottawa. Alors qu'aujourd'hui, selon la moyenne des 30 dernières années, entre 20 à 22 sénateurs sur 24 viennent de Montréal et non des régions. Certains viennent parfois de Québec, parce que la capitale provinciale prend de la place, mais même s'il y a des exceptions — comme les sénateurs Watt et Gill —, traditionnellement, tous partis confondus, les gens qui étaient nommés au Sénat venaient de Montréal, souvent via Ottawa.

Il y avait donc un effet de protection, de défense, de promotion des régions. Peut-être pour les mauvaises raisons, parce qu'effectivement, il fallait être millionnaire pour être nommé au Sénat. Il y en a encore sûrement aujourd'hui, mais beaucoup moins qu'à ce moment. L'objectif n'était pas de nommer des gens pour protéger l'establishment financier, mais pour s'assurer que toutes les régions aient une voix, même les régions éloignées.

Ma deuxième question fait suite à celle du sénateur Segal sur la question de la nomination, par M. Mulroney, d'un sénateur élu qui venait de l'Alberta. M. Mulroney avait aussi accepté de nommer des sénateurs d'après une liste proposée par M. Bourassa, parce que respectant les provinces, il a dit : Si vous avez des normes à proposer, je vais les accepter et les nommer. Donc, on peut voir s'il y a possibilité de respecter les provinces. Si certaines provinces veulent faire élire leurs sénateurs, on les fait élire; si d'autres provinces, comme le Québec, décident de faire nommer leurs sénateurs par l'assemblée législative, c'est quelque chose qui devrait être étudié.

Monsieur Seidle, j'aimerais revenir sur votre question du voyage. Pendant longtemps, le voyage commençait par des sénateurs élus. On s'est fait dire par le gouvernement actuel que la priorité de ce gouvernement est l'élection des sénateurs; on verra de quelle façon cela sera fait, quel sera leur mandat, et où ils iront. Je suis d'accord avec vous : j'aimerais mieux savoir où ils vont que de savoir quelles sont les villes qu'ils visiteront en y allant.

Il y a trois mois, on a appris qu'ils ont changé l'agenda : ils ne commençaient plus par le mandat de la ville B mais par limiter le mandat à huit ans. On ne sait pas si ce sera des sénateurs élus — peut-être qu'on le saura demain —, on ne sait pas si ce sera des sénateurs nommés par le gouvernement à partir de listes ou d'une consultation provinciale, mais ce qu'on sait, c'est qu'on a changé les étapes.

J'aimerais savoir si vous pensez qu'on peut continuer à changer les étapes ou si on doit décider, à long terme, quels sont les changements fondamentaux qu'on aura au Sénat. Et dans cette

can change the appointment process and review the mandate, but above all, we need to ensure that the powers shared by the Senate and House of Commons remain compatible.

I have had the pleasure of serving in both chambers and I respect the fact that senators have limited powers. However, if I was elected to a specific term of office, whether it be four years or eight years, I would have a vastly different perspective on my role as a senator. To my way of thinking, this is a fundamental question that needs to be addressed at the very start of the process, even before we move on to deciding whether or not senators serve a term of eight, seven or even nine and a half years.

I doubt that many senators in office would have turned down their appointment if the Prime Minister had told them they would be serving for “x” number of years. Most likely some would have said no, but I for one can honestly say that if the Prime Minister had called me last year to offer me a term of eight years (I have no idea how Senator Segal would have answered the question) I would have said yes, I am ready to serve Canada’s Parliament as a senator for a term of eight years.

However, above all, I accepted the appointment knowing full well that very clearly rules were in place and that my powers were limited. As the situation has evolved over the past several months, I am realizing that the rules are being altered to suit the short-term political aims of one party. This worries me a little. The fundamental changes provided for in the Meech Lake Accord came about as a result of a multi-party approach. A consensus prevailed. We are now in a situation where a minority government that has not consulted the provinces has tabled a bill and has told us that because it does not like the rules in place, it is prepared to change them.

Therefore, my first question is as follows: Are we starting at the right stage, or should our focus lie elsewhere? For example, should we be settling once and for all the matter of an elected Senate?

Should we not know what the role of this reformed Senate is going to be? Furthermore, might we have a different opinion of an eight-year term if senators were appointed rather than elected?

Whether we are talking about the CRTC or the Immigration Commission, I am convinced that when a person serves on a quasi-judicial commission and hopes to be reappointed when his term of office has ended, their feelings about quasi-judicial independence changes as the date of their reappointment to a new term of office approaches.

With all due respect for those who would be appointed to an eight-year term, I am convinced that at the end of their seventh year in office, they would be far more pleasant with the prime minister in office than they would have been with the incumbent during their first year on the job.

perspective, nous allons changer le processus de nomination, nous pourrions regarder le mandat, mais surtout, il faut garder la compatibilité des pouvoirs entre le Sénat et la Chambre des communes.

J’ai eu le plaisir de siéger dans les deux Chambres et je respecte le fait que les sénateurs ont un pouvoir limité. Mais si j’étais élu, si j’avais un mandat, que ce soit de quatre ou huit ans, j’aurais une perspective très différente vis-à-vis mon rôle comme sénateur. Je pense que c’est cette question fondamentale que l’on doit adresser au tout début du processus, avant de savoir si on passe par un processus de nomination de huit, sept ou bien neuf ans et demi.

Je doute fort que plusieurs sénateurs en place auraient refusé leur poste si le premier ministre d’alors leur avait dit qu’ils étaient nommés pour X années. Probablement que certains auraient dit non, mais dans mon cas, je peux honnêtement dire que si le premier ministre, l’an passé, m’avait appelé pour me dire qu’il avait un mandat de huit ans pour moi, — je ne sais pas quelle réponse aurait donnée le sénateur Segal — j’aurais dit oui, je suis prêt à servir le Parlement canadien en tant que sénateur pendant huit ans.

Mais avant tout, je savais que je le faisais selon des règles bien définies et que mon pouvoir était limité. Au fur et à mesure que l’on avance, depuis quelques mois, je m’aperçois que l’on change les règles selon les objectifs politiques à court terme d’un parti. Et cela m’inquiète un peu. Le changement fondamental qu’on a vécu, lors de l’Accord du lac Meech, était un changement multipartisan. Il y avait consensus. Nous sommes dans une situation avec un gouvernement minoritaire qui n’a pas consulté les provinces, qui nous arrive avec un projet de loi et qui nous dit : Je n’aime pas les règles telles qu’elles sont établies, je vais les changer.

Donc, ma première question est la suivante : est-ce qu’on commence par la bonne étape ou faudrait-il commencer par d’autres étapes? Exemple : régler, une fois pour toutes, la question d’un Sénat élu?

Devrait-on savoir quel sera le rôle de ce Sénat quand on aura changé les règles? Et pensez-vous que notre attitude vis-à-vis un mandat de huit ans pourrait être différente si les sénateurs étaient nommés par opposition à des sénateurs élus?

Que ce soit la CRTC ou la Commission de l’immigration, je suis convaincu qu’à la fin d’un mandat de X années, lorsque l’on est sur une commission quasi judiciaire et que l’on espère encore être renommé, notre attitude vis-à-vis l’indépendance quasi judiciaire change au fur et à mesure que l’on se rapproche de notre renouvellement.

Je suis convaincu, avec tout le respect que j’ai pour ceux qui seraient nommés pour huit ans, qu’à la fin de leur septième année, ils commenceraient à être beaucoup plus gentils avec le premier ministre du temps qu’ils ne l’ont été avec celui qui était en poste la première année.

Mr. Seidle: I have already said what the first stage in the process should be and what the ultimate objective should be as well. Tomorrow the committee will be welcoming a distinguished guest who will be better able to answer this question.

I would like to make two brief comments about land ownership in Quebec. I agree that the reasons for this were set out at the time of Confederation. I cannot say whether or not, as you maintained, 20 of the 24 senators come from Montreal, but the fact that a person owns \$4,000 worth of property somewhere does not necessarily mean that that person comes from that particular region.

I have nothing against Senator Fortier, but is he from Rougemont? According to what I have read about him, he is from Montreal.

Regarding the appointments made by Mr. Bourassa, when he submitted the four names to Mr. Mulroney, he did not wait four years. He made the appointments immediately. These included two very distinguished individuals, Ms. Chaput-Rolland and Mr. Beaudoin, who recently retired.

[English]

Mr. Franks: I just express the cautions that I have before, that any reform has unexpected and unintended consequences and that one should ensure that the benefits exceed the costs. I am not sure how we can do that one step at a time. We have to look at a package in order to ensure that. Once we start looking at a package, we are in the Canadian death wish of constitutional reform, the escalating warfare between provinces, between regions, between the federal, provincial and everyone else, the screaming contest for "me, me, me and my rights," that ends up with something that satisfies no one and leaves an unpleasant feeling.

Senator Fraser: I want to make one quick comment before going to questions, with regard to the divisions in Quebec and the property qualification.

Dr. Seidle's interesting proposal that we abolish the property qualification and have people required to live in their division would have consequences of its own. Two come to mind. First, you would then have huge disproportion between the populations of the divisions. You would have some senators representing a million or more voters, if we go to an elected Senate, and some representing maybe only 50,000 or 75,000. Of course, the north half of Quebec would not have any senators at all, because it was not part of the province when that famous map, whose existence is very difficult to track down, was drawn up.

Second, it is my understanding that a key reason for having those divisions in the first place was to ensure the representation of English Quebecers, the language minority in Quebec, in this body, and I think it very unlikely that you would see any more of them or very many more of us appearing here.

M. Seidle : J'ai déjà parlé par quelle étape on devrait commencer et le but de tout cela. Vous aurez un visiteur distingué demain qui sera plus en mesure de répondre à cette question.

J'aimerais faire deux petits commentaires sur la question de la propriété au Québec. Oui, l'objectif, au moment de la Confédération, était tel que décrit. Je ne sais pas si, comme vous l'avez dit, 20 sur 24 des sénateurs viennent de Montréal, mais le fait que quelqu'un a 4 000 \$ de propriétés quelque part ne veut pas nécessairement dire que la personne vient de cette région.

Je n'ai rien contre le sénateur Fortier, mais vient-il de Rougemont? D'après ce que j'ai lu à son sujet, c'est un Montréalais.

Au sujet des nominations de M. Bourassa, lorsque ce dernier a envoyé les quatre noms à M. Mulroney, il n'a pas attendu quatre ans. Il les a nommés tout de suite. Parmi ces quatre noms, on retrouvait le nom de deux personnes très distinguées : Mme Chaput-Rolland et M. Beaudoin qui a pris sa retraite il y a peu de temps.

[Traduction]

M. Franks : J'essaie simplement d'enjoindre tout le monde à la prudence avant d'entreprendre une réforme, parce que toute réforme a des conséquences inattendues et involontaires et qu'il faut veiller à ce que les avantages dépassent les coûts. Je ne sais pas trop comment nous pouvons y arriver une étape à la fois. Nous devons examiner la situation dans son ensemble. Dès que nous commençons à examiner la situation d'ensemble, nous voyons le Canada courir à sa perte avec une réforme constitutionnelle, s'exposer à la guerre entre les provinces, entre les régions, entre le fédéral et le provincial et tous les autres, et ce sera à qui crierait le plus fort « moi, moi, moi et mes droits », une bataille qui se soldera par un résultat qui ne satisfera personne et laissera à tous un goût amer.

Le sénateur Fraser : J'aimerais faire une brève observation avant de poser mes questions, au sujet des divisions au Québec et des exigences de propriété.

La proposition intéressante de M. Seidle d'abolir les exigences de propriété, qui obligent les personnes à habiter dans leur division, aurait des conséquences en soi. Deux me viennent en tête. Premièrement, il en résulterait une immense disproportion entre les populations des divisions. Il y aurait des sénateurs qui représenteraient un million d'électeurs ou plus, si nous optons pour un Sénat élu, et d'autres qui représenteraient peut-être seulement 50 000 ou 75 000 personnes. Bien sûr la moitié nord du Québec n'aurait aucun sénateur, parce qu'elle ne faisait pas partie de la province lorsque la fameuse carte, dont il est très difficile de retracer l'histoire, a été dessinée.

Deuxièmement, je crois comprendre que l'une des principales raisons pour lesquelles ces divisions ont été établies, c'est pour assurer la représentation des Québécois de langue anglaise, la langue minoritaire au Québec, dans cette institution, et j'estime très improbable qu'il y en ait beaucoup plus ici.

That is just a comment. Right or wrong, it is just about the endless consequences that ensue when you change any element of the parliamentary system.

I want to ask you both about this question of the fundamental characteristics of the Senate, about which there has been some discussion already. The Supreme Court, in the famous reference, said, among many other interesting things, that it is clear that the intention of the founders was to make the Senate a thoroughly independent body which could canvas dispassionately the measures of the House of Commons. That is just about a direct quote from one of the fathers, I think George Brown, but Macdonald and others said very similar things.

The Wakeham commission has stressed the need for independence to be preserved in any reform of the House of Lords. Even the bill before us, Bill S-4, says in the preamble that Parliament wishes to maintain the essential characteristics of the Senate within Canada's parliamentary democracy as a chamber of independent, sober second thought. Therefore, whatever other characteristic may or may not be essential, would it be your view that the capacity to exercise independent thought would be one of those characteristics?

Mr. Franks: The older I get, the more cynical I get. It is perfectly possible that the content of the proposed act and the expressed intent of the proposed act are in conflict. As we have discussed here, there are circumstances, such as if this were the end of it, in which the likelihood of sober second thought would be reduced. It is easy to say that you take one step at a time, but if it is a range of steps in which each step is slippery and you do not know what the next step is and you do not know where the end of the journey is, embarking on that journey is a risky process.

Mr. Seidle: On the question of exercising independent thought, in theory that is very much something that should be preserved as a characteristic of the Senate. I do not think, though, the word "independent" necessarily has the same meaning to everyone who might be looking at this.

I also think that the meaning at the time of Confederation and the meaning we might give to it now are probably somewhat different. At the time of Confederation, there were not organized political parties in the way that there came to be by the end of the 19th century and that we have known ever since.

If indeed the word "independent" meant non-partisan, why are there not more senators who sit with the label "independent"? I am not sure how many there are at the moment — perhaps three or four, and some have double-barreled labels such as Independent Liberal and that sort of thing. Yes, I think it should be important to keep that characteristic, but the word "independent" may also mean alternative, enlightened, informed, which might be words that characterize some of the committee work. "Independent" does not mean completely apart, non-partisan, the equivalent of a court sitting within Parliament. It has

Ce n'est qu'une observation. Je peux avoir tort ou raison, mais il s'agit des conséquences sans fin qui s'observent si l'on change un élément du système parlementaire.

Je veux vous poser à tous les deux cette question sur les caractéristiques fondamentales du Sénat, dont on a déjà parlé. La Cour suprême, dans un jugement célèbre, a dit, parmi beaucoup d'autres choses intéressantes, qu'il était clair que l'intention des fondateurs était de rendre le Sénat profondément indépendant pour qu'il puisse examiner minutieusement et impartialement les mesures adoptées par la Chambre des communes. C'est en fait une référence directe à ce que disait l'un des Pères de la Fédération, je pense qu'il s'agissait de George Brown, mais Macdonald et d'autres ont tenu des propos très semblables.

La Commission Wakeham a souligné la nécessité de préserver l'indépendance dans toute réforme de la Chambre des lords. Même dans le projet de loi que nous étudions, le projet de loi S-4, on dit dans le préambule que le Parlement entend préserver les caractéristiques essentielles du Sénat, lieu de réflexion indépendante, sereine et attentive au sein de la démocratie parlementaire canadienne. Par conséquent, quelles que soient les autres caractéristiques pouvant être jugées essentielles ou non, seriez-vous d'avis que la capacité d'exercer un examen indépendant ferait partie des caractéristiques essentielles?

M. Franks : Plus je vieillis, plus je deviens cynique. Il est tout à fait possible que le contenu du projet de loi et l'intention exprimée entrent en conflit. Comme je l'ai exposé ici, il y a des circonstances, comme l'éventuelle fin de ce système, dans lesquelles la probabilité d'une réflexion indépendante, sereine et attentive serait réduite. Il est facile de dire qu'on procède une étape à la fois, mais s'il s'agit d'une succession d'étapes hasardeuses et qu'on ne sait jamais en quoi consistera la prochaine ni où l'on aboutira, il est risqué de se lancer dans l'aventure.

M. Seidle : Pour ce qui est de l'exercice d'une réflexion indépendante, en théorie, c'est clairement une caractéristique du Sénat qui devrait être préservée. Je ne pense toutefois pas que le mot « indépendante » a nécessairement la même signification pour toutes les personnes qui l'interprètent.

Je pense aussi que sa signification au début de la fédération et sa signification actuelle sont probablement un peu différentes. Au début de la fédération, il n'y avait pas de partis politiques organisés comme il en est apparu à la fin du XIX^e siècle et comme nous les connaissons depuis.

Si le mot « indépendante » signifiait effectivement non partisane, pourquoi n'y a-t-il pas plus de sénateurs qui siègent sous la bannière indépendante? Je ne sais pas avec certitude combien il y en a en ce moment, peut-être trois ou quatre, et certains ont deux bannières comme indépendant libéral et ainsi de suite. Oui, je pense qu'il devrait être important de conserver cette caractéristique, mais le mot « indépendante » pourrait également signifier différente, judicieuse, informée, des mots qui pourraient caractériser une partie du travail des comités. Le mot « indépendante » ne veut pas tout à fait dire à part, non

various shades of meaning that are relevant to the question before us.

In response to your first comment, Senator Fraser, about the consequences of changing any one element, if we kept to that dictum, we would not have a Charter of Rights and Freedoms in Canada. We would not have protection of official language minority rights. We would not have quite a lot of things. I would not suggest that Bill S-4 is a bold step forward, because it is a modest one, but if we blink at that one, certainly we will never get to my vision of what the Senate ought to be at some point.

Senator Fraser: I should reiterate here, as I have already said in the chamber, that for a long time now I have been in favour of term limits, which is the subject of this bill. Whether the precise avenue taken by this bill is the appropriate way to go is a separate issue, but I do not dispute that any change is, to some extent, a leap into the unknown. However, we can at least take into consideration some elements as we move forward.

I was asking about independence because of the point you raised, Dr. Seidle, about renewability. It would seem to me that independent sober second thought in the context of a body like the chamber basically comes down to requiring that senators be able to exercise their best judgment without being beholden to anyone and, in particular, to political powers, which is why I, like you, was very surprised to learn that renewable terms were part of the package. It does seem to me, this being one of the most wonderful jobs in the world, that many senators would want very much to keep their jobs and be reappointed and, therefore, would be doing their level best not to irritate the person with the power of reappointment.

It has also seemed to me that an eight-year term, whether or not renewable, might be a bit short, but particularly if renewable, in that quite a number of Prime Ministers serve for more than eight years. A Prime Minister who is in office for nine years would have appointed every single member of the Senate then sitting, once this system were fully in flow and if we did not have a move to an elected Senate, and would be faced with a large number of senators who are trying to get this same Prime Minister to reappoint them. In that context, do you think a longer term would be preferable or not?

Mr. Seidle: I could not say better than you the risks of renewable terms. To me, it is, in a sense, a Trojan horse behind this legislation. If you look at the stated policy objectives in the preamble and you pair that with the potential pitfalls that you so eloquently described, it seems to me there is a great clash there. I am not sure how the independence that people around this table seem to hold so dear would fit with the renewability of terms. I really do not think that extending the term somewhat, let us say

partisane, l'équivalent d'une cour qui siège au sein du Parlement. Il y a plusieurs nuances de sens qui sont pertinentes pour répondre à cette question.

En réponse à votre première observation, madame Fraser, sur les conséquences de modifier un élément de la formule, si nous nous en tenions à ce dicton, nous n'aurions pas de Charte des droits et libertés au Canada. Nous n'aurions pas de protection des droits de la minorité linguistique officielle. Nous n'aurions pas beaucoup des choses. Je n'essaie pas de dire que le projet de loi S-4 est vain, parce qu'il constitue une avancée modeste, mais s'il nous fait sourciller, nous n'arriverons certainement jamais à ma vision de ce en quoi devrait consister le Sénat.

Le sénateur Fraser : J'aimerais rappeler ici, comme je l'ai déjà dit au Sénat, que pendant longtemps, j'ai été en faveur de limites à la durée du mandat, le sujet même de ce projet de loi. Il reste à déterminer si la solution proposée dans ce projet de loi est la bonne, mais je ne conteste pas le fait que n'importe quel changement est, dans une certaine mesure, un pas vers l'inconnu. Cependant, nous pouvons au moins tenir compte de certains éléments dans nos réflexions.

Je vous interrogeais sur l'indépendance en raison de ce que vous avez dit, monsieur Seidle, sur le caractère renouvelable du mandat. Il me semble que pour exercer une réflexion indépendante, sereine et attentive dans une institution comme cette chambre, les sénateurs doivent pouvoir exercer leur jugement au meilleur de leurs connaissances sans être retenus par quiconque et surtout, par des pouvoirs politiques. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle, comme vous, j'ai été très surprise d'apprendre que le renouvellement du mandat faisait partie du projet de loi. Il me semble, comme c'est l'un des emplois les plus merveilleux au monde, que beaucoup de sénateurs pourraient tenir beaucoup à leur emploi et vouloir être réélus. Par conséquent, ils pourraient vouloir faire tout ce qu'ils peuvent pour ne pas irriter la personne qui a le pouvoir de les renommer.

Il me semble aussi qu'un mandat de huit ans, qu'il soit renouvelable ou non, serait un peu court, mais particulièrement s'il est renouvelable, parce qu'il y a beaucoup de premiers ministres qui demeurent en poste plus de huit ans. Un premier ministre en poste pendant neuf ans aurait nommé absolument tous les membres du Sénat si ce système était complètement en place, et si nous ne prenons pas des mesures en faveur d'un Sénat élu, nous nous retrouverons avec un grand nombre de sénateurs qui essaieront de pousser ce premier ministre à renouveler leur mandat. Dans ce contexte, croyez-vous qu'il serait préférable de prolonger la durée du mandat ou non?

M. Seidle : Je ne saurais présenter mieux que vous les risques des mandats renouvelables. Pour moi, c'est comme un cheval de Troie. Si l'on regarde les objectifs stratégiques exposés dans le préambule et qu'on y réfléchit à la lumière des écueils potentiels que vous avez décrits avec beaucoup d'éloquence, il me semble qu'il y a une grande dissonance. Je ne sais pas à quel point l'indépendance que les personnes ici présentes semblent avoir tellement à cœur serait possible si les mandats étaient

10 years, would make a very significant difference. The cardinal point is that people will have the opportunity, if they desire it and if they find this job to be a comfortable one, as you describe it —

Senator Fraser: Not comfortable, just wonderful.

Mr. Seidle: That is your adjective, a better one than mine. They will have the opportunity to act in such a way as to encourage their reappointment, and I will not go further than that. I would strongly recommend, as I said earlier, that the bill be amended to state that these are non-renewable terms.

Mr. Franks: We are talking about two different scenarios here. Scenario one, which I would suggest that both Dr. Seidle and you, Senator Fraser, are talking about, is where the only change is to the terms of senators. Scenario two is where a change to the terms of senators is linked to a change of method of appointment. If it is the second, I do not see any problem with eight-year terms whatsoever. If it is the former, I am at a loss to suggest what term it should be.

Senator Austin: I want to ask you whether either of you support the Burt Brown-Link Byfield Triple-E Senate proposal.

Mr. Franks: The short answer is the same as my long one: No.

Mr. Seidle: I support all the elements except the equal. The only sensible route for Canada is a formula similar to that of the German Bundesrat, which we refer to in political science as “weighted representation,” where the smaller units get somewhat more or perhaps a good deal more than they would under rep by pop and the big units get somewhat less or a good deal less than they would under rep by pop. In the German Bundesrat the numbers are three, four, five, and it works within that set of parameters.

Senator Austin: The second point was the one Senator Segal addressed as his first point and I put it in a more constitutional format. The judicial norm is that you cannot do constitutionally indirectly that which you cannot do directly. The idea, therefore, of one senator being chosen from a list, which is essentially a referendum as to choice, or a new system of a repeat of that set of processes, changes the constitutional character of what is being proposed.

Do either of you have any comment on that point?

Mr. Seidle: I would link it not so much to the character of the Senate but to the amending formula and repeat my comment from earlier, that although the letter of the amending formula might be respected, the spirit may be called into question because the pressure will be on the Prime Minister to appoint the person first from the list. That person will consider himself or herself to be elected, that person will have a popular mandate. I do not have

renouvelables. Je ne pense vraiment pas que de prolonger ce mandat un peu, à disons dix ans, ferait une très grande différence. L'essentiel, c'est que les gens auraient la possibilité, s'ils le désirent et s'ils trouvent cet emploi agréable, comme vous le dites...

Le sénateur Fraser : Pas agréable, mais tout simplement merveilleux.

M. Seidle : C'est votre adjectif, il est bien meilleur que le mien. Ces sénateurs pourront agir de façon à favoriser leur renomination, et je n'irai pas plus loin. Je recommanderais vivement, comme je l'ai déjà dit, que le projet de loi soit modifié de sorte que ces mandats ne soient pas renouvelables.

M. Franks : Il s'agit de deux scénarios possibles. Dans le premier, qui est celui dont vous parlez, monsieur Seidle et sénateur Fraser, si je ne me trompe pas, le seul changement porterait sur le mandat des sénateurs. Dans le deuxième, la modification au mandat des sénateurs serait liée à une nouvelle méthode de nomination. Dans le cas du second scénario, je ne vois pas de problème à opter pour des mandats de huit ans. Dans le cas du premier, je serais bien en peine de vous dire quelle devrait être la durée du mandat.

Le sénateur Austin : J'aimerais vous demander si l'un d'entre vous appuie la proposition de Burt Brown, de Link Byfield, d'un Sénat au triple-E.

M. Franks : Je n'ai qu'une seule réponse : non.

M. Seidle : J'appuie tous les éléments de cette formule sauf celui de l'égalité. La seule solution possible pour le Canada serait une formule semblable à celle du Bundesrat allemand, dont on parle en science politique comme de la représentation pondérée, selon laquelle les petites unités obtiennent une représentation un peu et peut-être même considérablement plus grande que si elles avaient une représentation selon la population et les grandes unités obtiennent une représentation un peu ou beaucoup inférieure à celle qu'elles auraient selon une représentation par la population. Dans le Bundesrat allemand, les chiffres sont trois, quatre et cinq, et le système fonctionne avec ces paramètres.

Le sénateur Austin : Mon second point est celui que le sénateur Segal a abordé en premier, et je vais le présenter sous un angle plus constitutionnel. La norme judiciaire, selon la Constitution, c'est qu'on ne peut pas faire indirectement ce qu'on ne peut pas faire directement. Par conséquent, l'idée qu'un sénateur soit choisi à partir d'une liste, ce qui consiste essentiellement en un référendum sur un choix, ou qu'il y ait un nouveau système de répétition de ce type de méthode change le caractère constitutionnel de ce qu'on propose.

L'un d'entre vous voudrait-il s'exprimer à ce sujet?

M. Seidle : Je n'associerais pas tant cela aux caractéristiques propres au Sénat qu'à la formule d'amendement, et je vais répéter ce que j'ai déjà dit, c'est-à-dire que bien que l'essence de la formule d'amendement doit être respectée, son esprit peut être remis en cause, parce que c'est sur le premier ministre que s'exercera la pression de nommer la première personne sur la liste. Cette personne se considérera élue, elle aura un mandat populaire.

to follow through the logic of what all this may mean. It is a question of concern about trying to elect senators through the action of Parliament alone.

The Chairman: It is often the case that we conclude our meetings anxious to continue. If the Senate does good work, as both of you have said we do, it is in large part because of the willingness of people such as yourselves to come before committees of the Senate and to assist us with your wisdom and comments.

On behalf of the committee, our sincere thanks for your contribution to our work that is before us now on Bill S-4 and the motion moved by Senators Murray and Austin.

As our first witnesses, it is remarkable that we got off to a start so complete and fulsome in terms of the matters covered.

The committee adjourned.

OTTAWA, Wednesday September 6, 2006

The Special Senate Committee on Senate Reform met this day at 2:01 p.m. to consider the subject-matter of Bill S-4, An Act to amend the Constitution Act, 1867 (Senate tenure), and the motion to amend the Constitution of Canada (Western regional representation in the Senate).

Senator Daniel Hays (*Chairman*) presiding.

[*Translation*]

The Chairman: I would like to welcome our invited guests and our viewers to the first meeting with witnesses of the Special Senate Committee on Senate Reform. For the benefit of those tuning in, I will briefly explain the purpose of these proceedings.

[*English*]

During the last federal election, the Conservative Party of Canada promised that, if elected, their government would take steps to reform the Senate. As the first step, the government introduced Bill S-4 in the Senate on May 30 of this year, proposing that terms for new senators be limited to eight years.

Our committee looks forward to hearing expert opinion on this issue.

As well, on June 27, Senator Murray, seconded by Senator Austin, introduced a motion in the Senate that would increase the number of Senate seats in the Western provinces.

[*Translation*]

This is the first time since 1992 that the subject-matter of Senate reform has come before Parliament. In light of the proposed changes and their importance to the future of our country and to our institutions, the Senate has struck a special committee to conduct an in-depth review of the proposed reform and all related matters. We expect to present our findings and recommendations to Parliament and to Canadians in the form of a report at the end of September.

Je n'ai pas besoin de vous expliquer toute la logique de ce que cela signifie. C'est un aspect inquiétant de l'élection des sénateurs par l'intervention du Parlement seulement.

Le président : Il nous arrive souvent de clore nos séances avec le désir d'y revenir très vite. Si le Sénat fait du bon travail, comme vous l'avez dit tous les deux, c'est en grande partie en raison de la volonté de personnes comme vous de comparaître devant les comités du Sénat et de nous aider en partageant avec nous vos connaissances et vos réflexions.

Au nom du comité, je vous remercie sincèrement de votre contribution à nos travaux sur le projet de loi S-4 et la motion proposée par les sénateurs Murray et Austin.

Vous êtes nos premiers témoins, et il est remarquable que nous connaissions un début si complet et fulgurant sur le plan des questions abordées.

La séance est levée.

OTTAWA, le mercredi 6 septembre 2006

Le Comité sénatorial spécial sur la réforme du Sénat se réunit aujourd'hui à 14 h 01 pour étudier la teneur du projet de loi S-4, Loi modifiant la Loi constitutionnelle de 1867 (durée du mandat des sénateurs), et la motion pour modifier la Constitution du Canada (la représentation des provinces de l'Ouest au Sénat).

Le sénateur Daniel Hays (*président*) occupe le fauteuil.

[*Français*]

Le président : Je tiens à souhaiter la bienvenue à nos invités et à nos téléspectateurs à cette première réunion avec témoins du Comité sénatorial spécial sur la réforme du Sénat. Pour le bénéfice de nos auditeurs, j'expliquerai brièvement le but de nos travaux.

[*Traduction*]

Durant la dernière campagne électorale, le Parti conservateur avait promis que, s'il était élu, son gouvernement allait prendre des mesures pour réformer le Sénat. Le 30 mai dernier, il a présenté le projet de loi S-4 visant à limiter le mandat des futurs sénateurs à huit ans.

Notre comité a hâte d'entendre l'avis d'experts à ce sujet.

De plus, le 27 juin, le sénateur Murray, appuyé par le sénateur Austin, a déposé une motion visant à augmenter la représentation des provinces de l'Ouest au Sénat.

[*Français*]

Il s'agit de la première fois depuis 1992 que notre Parlement est saisi d'une question touchant la réforme du Sénat. Or, vu l'importance pour l'avenir de notre pays et de nos institutions et des modifications proposées, le Sénat a créé un comité spécial pour étudier en profondeur cette réforme et toutes autres questions connexes. Notre comité envisage de déposer son rapport à la fin de septembre, alors que nous présenterons nos conclusions et recommandations au Parlement et aux Canadiens.

[English]

To learn more about the Special Committee on Senate Reform, its membership, upcoming meetings and future transcripts, we invite viewers to visit the committee's website.

This afternoon we are privileged to have as our witnesses Professor Janet Ajzenstat and Professor Roderic Beaujot. Ms. Ajzenstat is Professor Emeritus in the Department of Political Science at McMaster University. Her current research interests include comparative constitutional law, Canadian democracy and Canadian political history. Mr. Beaujot is Professor of Sociology at the University of Western Ontario and is also director of the Population Studies Centre at the university.

[Translation]

Our meeting should last until 4 p.m., more or less, and I would ask participants to formulate their questions, comments and responses as succinctly as possible. At this time, I invite my colleague and vice-chairman of the committee, Senator Angus, to say a few words.

Senator Angus: Thank you, Mr. Chairman. I concur with your preliminary remarks. However, I would like to say a few words in my capacity of vice-chairman of the committee for the government party.

[English]

In my respectful view, the Senate of Canada has served Canadians well since it was first established in 1867. Hundreds, indeed thousands, of distinguished Canadians have passed through our upper chamber, rendering valuable service to Canadians in a variety of ways.

However, our institutions should, and in many cases do, evolve with the times. It is time for the Senate to be renewed.

Bill S-4 is but the first stage of the necessary Senate reform the present government has undertaken to carry out. We trust these hearings will afford Canadians a unique opportunity to hear informed debate on the specific issues involved with Bill S-4 and, indeed, on a wide range of other related matters in the area of Senate reform.

It is high time we bring the Senate into the 21st century and enable it to go forward and carry out its role in our democratic system efficiently, effectively and in a balanced fashion.

[Translation]

We sincerely hope that these meetings are only the first stage in a process leading to a reformed and renewed Senate able to carry out its role as a chamber that reflects on legislation and formulates excellent public policies for all Canadians in every region, riding and province of Canada.

[Traduction]

Pour obtenir de plus amples renseignements sur le Comité sénatorial spécial sur la réforme du Sénat, sa composition, ses futures réunions et la transcription de ses délibérations, nous invitons les téléspectateurs à visiter son site web.

Cet après-midi, nous avons le privilège de recevoir Janet Ajzenstat et Roderic Beaujot. Mme Ajzenstat est professeure émérite au département des sciences politiques de l'Université McMaster. Actuellement, ses recherches portent sur le droit constitutionnel comparé, la démocratie et l'histoire politique au Canada. M. Beaujot enseigne la sociologie à l'Université de Western Ontario, où il dirige également le Population Studies Centre.

[Français]

Nous prévoyons siéger jusqu'à 16 heures plus ou moins et j'inviterai tous les participants à formuler des questions, commentaires et réponses aussi concises que possible. J'invite le vice-président du comité, mon collègue, le sénateur Angus, à ajouter quelques mots.

Le sénateur Angus : Merci monsieur le président, je suis d'accord avec vos paroles préliminaires, mais j'aimerais ajouter quelques mots en ma qualité de vice-président du comité et du parti gouvernant.

[Traduction]

À mon humble avis, le Sénat du Canada sert bien les Canadiens depuis son établissement en 1867. Des centaines, voire des milliers, d'éminents Canadiens ont siégé à notre Chambre haute, rendant ainsi, de diverses façons, de précieux services à la population.

Toutefois, nos institutions doivent, et elles le font souvent, évoluer avec leur temps. C'est maintenant au tour du Sénat de se renouveler.

Le projet de loi S-4 n'est rien de moins que la première étape de cette réforme nécessaire du Sénat envisagée par le gouvernement actuel. Nous avons bon espoir que ces délibérations donneront aux Canadiens une occasion unique d'entendre un débat éclairé sur les questions abordées dans le projet de loi S-4 et, évidemment, sur bon nombre d'autres questions liées à la réforme du Sénat.

Il est grand temps de faire entrer le Sénat de plein pied dans le XXI^e siècle et de lui permettre d'aller de l'avant pour qu'il puisse remplir son rôle de façon efficace, efficiente et équilibrée dans notre système démocratique.

[Français]

Nous espérons sincèrement que ces séances ne sont qu'une première étape dans un processus qui résultera dans un Sénat réformé et renouvelé qui sera capable d'exécuter son rôle de chambre de réflexion en ce qui concerne la législation et la production d'excellentes politiques publiques pour tous les Canadiens de toutes les régions, toutes les circonscriptions et toutes les provinces du Canada.

The Prime Minister of Canada, the Right Honourable Stephen Harper, is committed to achieving these results and has agreed to attend tomorrow's meeting of this committee to share with us his vision of a renewed, reformed Senate.

[English]

Without further ado, Mr. Chairman, thank you for that opportunity and let us get on with the work of the committee.

Janet Ajzenstat, Professor Emeritus, Political Science McMaster University, as an individual: Senators, my field of expertise is the study of the arguments of the Fathers of Confederation and the ratifying legislators because, as I am sure you know — although it is surprising how many political scientists do not and I did not know until some time in the 1990s — after the Quebec Resolutions were drafted, the draft went to the provincial parliaments. For the late-joining provinces, the document on the table was, of course, the British North America Act. For the provinces before 1867, it was the Quebec Resolutions.

They did not have to approve the resolutions; they had to approve their colony, their provinces, uniting with the other provinces. They had a “yea” or “nay” vote. If they said “nay,” that province could not join; so it was ratification on the basis of their reading of the original resolutions.

Those resolutions gave the Senate two roles which it exercises to this day. It represents the country's regions and it exercises the power of the check — a term used constantly in the debates in the provincial parliaments — on cabinet and on the House of Commons.

Let us think first about the representation of regions. The founding fathers' idea of representation resembles that of Edmund Burke — members of Parliament speak for a particular territory; senators sit for a region; and members and senators also sit for the country as a whole.

In the debates on Confederation in the Canadian Legislative Assembly, 1865, Joseph Cauchon argued that our Constitution is constructed upon the model of the British Constitution. Each representative, although elected by one particular county, represents the whole country — he means, of course, the whole country of Canada, Upper and Lower Canada in one province — and his legislative responsibility extends to the whole of it. MPs represent a riding and the country as a whole. Senators represent their region and the country as a whole.

In the 1908 debate on the Senate of Canada, Ambroise Comeau made the point in these words:

The supreme usefulness of this Chamber —

Le premier ministre du Canada, le très honorable Stephen Harper, s'est engagé à atteindre ces résultats et il a confirmé sa présence à ce comité demain afin de partager avec nous sa vision de la question générale de renouvellement et de réforme du Sénat.

[Traduction]

Je vous remercie de cette occasion, monsieur le président, et, sans plus attendre, reprenons les travaux du comité.

Janet Ajzenstat, professeure émérite, Sciences politiques, Université McMaster, témoignage à titre personnel : Sénateurs, je me spécialise dans l'étude des débats des Pères de la Confédération responsables de la ratification du texte législatif parce que, comme vous le savez sans doute — et vous seriez étonnés d'apprendre combien de politologues l'ignorent, moi-même l'ayant seulement appris dans les années 1990 —, après la rédaction des résolutions de Québec, on a présenté une ébauche aux assemblées législatives provinciales. Pour les provinces qui se sont jointes plus tard, le document était, bien entendu, l'Acte de l'Amérique du Nord britannique. Pour les provinces d'avant 1867, il s'agissait des résolutions de Québec.

Ils n'avaient pas à approuver les résolutions; ils devaient approuver l'union de leur colonie, de leur province aux autres. Ils passaient au vote. S'ils votaient « non », la province ne pouvait pas entrer dans la fédération; la ratification reposait donc sur la lecture qu'ils faisaient des résolutions originales.

Avec ces résolutions, on a conféré deux rôles au Sénat : celui de représenter les régions du pays au Parlement national et celui de servir de contrepoids — un terme employé couramment durant les débats des assemblées provinciales — aux pouvoirs du Cabinet et de la Chambre des communes.

Penchons-nous d'abord sur la représentation des régions. La notion de représentation qu'avaient les pères fondateurs ressemblait beaucoup à celle d'Edmund Burke, c'est-à-dire que les députés parlent au nom d'un territoire donné; les sénateurs servent les intérêts d'une région; et tous représentent le pays dans son ensemble.

Pendant les débats sur la Confédération à l'Assemblée législative canadienne, en 1865, Joseph Cauchon disait que notre Constitution s'inspirait du modèle britannique, que chaque représentant, même s'il était élu par un comté donné, représentait l'ensemble du pays — c'est-à-dire les colonies britanniques du Haut et du Bas-Canada réunies dans une confédération — et devait assumer une responsabilité législative envers tout le Canada. Les députés représentent une circonscription et les sénateurs, une région, mais tous représentent le pays dans son ensemble.

Dans un débat sur le Sénat, en 1908, le sénateur Ambroise Comeau a fait la remarque suivante :

L'utilité de cette Chambre-ci —

— the Senate —

— depends...upon...its “national character,” upon the “broad outlook” of its members; upon the maintenance of a just and equitable consideration, not only of the rights of every class of men and industry, but of each and every portion of the Dominion as well.

It is sometimes said that provincial premiers do a better job at putting forward provincial interests. They certainly articulate those interests in no uncertain terms often, but they do not articulate them in an arena that represents every portion of the Dominion as part of the Constitution of Canada. The Senate is an arena of deliberation. The obligation to represent both locality and nation poses difficulties — I am sure I do not have to tell you — but it would be wrong to see this vital aspect of parliamentary representation as a weakness. It is a feature that enables — supremely — senators to bring regional interests into national debates. As I read the debates of last June on this bill, I could see that senators understood very well that they indeed speak for both region and nation. The provincial premiers express and hold forth; senators deliberate in the authoritative and constitutional institutions of the nation.

The second function of the Senate is to exercise the power of the check. The Senate is to delay or obstruct legislation when it appears that the government of the day is attempting to use its majority in the Commons to silence political debate and to suppress political minorities.

John Stewart Mill summarizes in *Representative Government*, published in 1861, a happy time. Almost everyone in every arena considering the Quebec Resolutions, and later the Constitution Act of 1867, was acquainted with Mill's arguments. It was the latest thing to have read. A majority in a single assembly, when it has assumed a permanent character, when composed of the same persons habitually acting together and always assured of victory in their own house, easily becomes despotic and overweening if released from the necessity of considering whether its acts will be concurred in by another constituted authority.

Here is James Gray Stevens, in the New Brunswick House of Assembly, in June of 1866: “The Constitution of Great Britain had received the plaudits of all writers of history. The reason of this is because of the admirable checks which one branch has on another. We should therefore endeavour to prevent the usefulness of the upper branch being done away with by any remarks calculated to bring them as an independent branch into contempt.”

It is wrong to suggest, as historians often do, that the Fathers of Confederation were not democrats. The system of checks and balances described in the Constitution Act, 1867, the former British North America Act, is supremely a formula for liberal democracy. No party, clique, faction, no would-be oligarch or populist governs unchallenged.

John A. Macdonald put it this way:

— le Sénat —

— repose sur son « caractère national », sur la « largeur de vues » de ses membres, sur le maintien juste et équitable non seulement des droits de toutes les classes d'hommes, mais de toutes les parties du Dominion.

On dit parfois que les premiers ministres provinciaux réussissent mieux à défendre les intérêts des provinces. Ils expriment certes leurs intérêts avec véhémence, mais ne le font pas dans un forum qui représente chaque partie du Dominion dans la Constitution canadienne. Le Sénat est un lieu de débat. L'obligation de représenter à la fois la localité et la nation pose certaines difficultés — que vous connaissez sûrement —, mais on aurait tort de considérer cet aspect fondamental de la représentation parlementaire comme une faiblesse. Cette obligation permet — suprêmement — aux sénateurs de défendre leurs intérêts régionaux dans les débats nationaux. Quand j'ai lu les débats de juin dernier entourant ce projet de loi, il me paraissait évident que les sénateurs savaient qu'ils parlaient autant au nom de leur région que de la nation. Les premiers ministres des provinces font part de leurs intérêts; les sénateurs délibèrent dans les institutions compétentes et constitutionnelles du pays.

La deuxième fonction du Sénat est de servir de contrepoids, notamment de retarder ou d'empêcher l'adoption d'une mesure législative lorsque le gouvernement semble vouloir utiliser sa majorité à la Chambre pour étouffer le débat et supprimer les minorités politiques.

John Stewart Mill parle d'une belle époque dans son ouvrage, *Representative Government*, publié en 1861. Presque tout le monde ayant examiné les résolutions de Québec, et plus tard l'Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1867, connaissait l'opinion de Mill. C'est quelque chose qu'il fallait avoir lu à l'époque. « Lorsqu'elle prend un caractère permanent — parce que composée des mêmes personnes qui travaillent régulièrement ensemble et sont toujours assurées de triompher — une majorité au sein d'une chambre d'assemblée devient facilement despote et outreconfiance dès qu'elle n'a plus à se préoccuper de faire entrer ses décisions par une autre autorité constitutionnelle. »

Voici ce qu'a déclaré James Gray Stevens, à l'Assemblée du Nouveau-Brunswick, en juin 1866 : « La Constitution de la Grande-Bretagne a été acclamée par tous les écrivains de l'histoire. Et tout cela en raison du puissant contrepoids qu'apporte le Sénat aux pouvoirs de la Chambre des communes. Nous devrions donc tâcher de barrer le chemin à toute tentative visant à jeter le discrédit sur son autorité. »

Il est faux de prétendre, comme les historiens le font souvent, que les Pères de la Confédération n'étaient pas démocrates. Le système de freins et contrepoids dans l'Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1867 est sans aucun doute une formule pour une démocratie libérale. Ni parti, ni clique, ni faction, ni supposée oligarchie ou gouvernement populiste incontesté.

John A. Macdonald a dit ce qui suit :

We will enjoy here that which is the great test of constitutional freedom — we will have the rights of the minority respected. In all countries the rights of the majority take care of themselves, but it is only in countries like England, enjoying constitutional liberty, and safe from the tyranny of a single despot, or of an unbridled democracy, that the rights of minorities are regarded.

He was speaking in the Canadian Legislative Assembly in March of 1865.

By the rights of “the minority” he does not mean ethnic or religious groups as some commentators have supposed. The phrase “the minority” in this context refers to the political opposition, the opposition party or parties.

To reiterate, the great benefit of Parliament is that it protects the right of dissent and thus preserves conditions for fruitful legislative deliberation.

No doubt the Parliament of Canada has often fallen short. No institution of human construction is without flaws. It remains a fact that the parliamentary system of checks and balances, with bicameralism at its heart, is the world’s greatest political invention. Every free nation today enjoys a form of government derived from the original English Parliament of the 17th century. I include the American congressional forum, a noble branch on the parliamentary tree. Of course, I am not saying that the parliamentary system deserves our allegiance because it is English. It deserves our allegiance and respect because it is good. It has proved exportable. You do not have to think or dream in English to benefit from that old English Constitution.

I come to the question of reform or renewal. I like that word “renewal”, which I noticed was favoured at the other end of the table by Senator Fraser. This general aim of reform should be to look back as well as forward. We should be prepared to undo reforms that were introduced in the name of efficiency as often as we introduce renovations. Tyrants aim at efficiency and Parliament encourages inclusive deliberation. I allowed myself in print recently to dream about introducing second chambers at the provincial level as a way of restraining the vaulting ambitions of premiers. That has nothing to do with this committee but would it not be a good idea?

In a short piece I wrote for the Canada West Foundation, I argued that the election of senators is perhaps the one innovation to consider at this time. Many people want it and have wanted it more or less patiently for a long time. However, we should not introduce this reform in the name of democracy. Canada is already a democracy and a second elected house will not make us more democratic. It should not make us more democratic in a simple sense. As the independent chamber of second thought, the Senate must be able to resist ill-considered popular demands emanating from the Commons.

I am prepared to answer questions but I believe you first want to hear the second presentation.

Nous profiterons de l’ultime liberté constitutionnelle : les droits de la minorité seront respectés. Sous la plupart des gouvernements, les droits de la majorité seuls comptent; il n’y a que dans les pays comme l’Angleterre, qui jouissent de la liberté constitutionnelle et vivent à l’abri de la tyrannie du despote absolu ou de la démocratie sans frein, que les droits des minorités sont respectés.

C’était en mars 1865, devant l’Assemblée législative canadienne.

Par « minorités », il entendait non pas les groupes ethniques ou religieux — comme certains observateurs l’ont pensé —, mais bien l’opposition politique, c’est-à-dire le ou les partis d’opposition.

Autrement dit, le grand avantage du Parlement est de pouvoir préserver la liberté d’opinion et donc de favoriser des débats législatifs fructueux.

Nous savons tous que le Parlement du Canada n’a souvent pas rempli ses obligations. Aucune institution créée par l’homme n’est sans faille. Il n’en demeure pas moins que le régime parlementaire de freins et de contrepoids, garant du bicaméralisme, est la plus grande invention qui soit sur le plan politique. Tous les pays libres ont aujourd’hui un modèle de gouvernement inspiré du Parlement britannique du XVII^e siècle. J’inclus le Congrès américain, une grosse branche de l’arbre parlementaire. Bien entendu, je ne veux pas dire par là que le régime parlementaire mérite notre allégeance parce qu’il est inspiré du modèle britannique. Il mérite notre allégeance et notre respect pour son efficacité. Il a fait ses preuves. Nul besoin de penser ou de rêver en anglais pour tirer profit des vertus de cette vieille constitution britannique.

J’en arrive à parler de la réforme ou du renouvellement. J’aime particulièrement ce mot « renouvellement » qui, je l’ai remarqué, plaît aussi au sénateur Fraser, assis à l’autre bout de la table. Cette réforme devrait principalement nous permettre autant d’analyser le passé que de nous tourner vers l’avenir. Nous devrions être en mesure d’abolir des réformes introduites au nom de l’efficacité aussi souvent que nous y apportons des améliorations. Les tyrans préconisent l’efficacité et le Parlement favorise des délibérations ouvertes. Je me suis permis d’écrire que la constitution d’une chambre haute au niveau provincial permettrait de contenir les ambitions démesurées des premiers ministres. Cela n’a rien à voir avec ce comité, mais ne serait-ce pas une bonne idée?

Dans un court article que j’ai rédigé pour la Canada West Foundation, j’ai fait valoir que l’élection des sénateurs était peut-être la chose à envisager en ce moment. Beaucoup de gens sont pour et attendent cette réforme plus ou moins patiemment depuis longtemps. Par contre, nous ne devrions pas introduire cette réforme au nom de la démocratie. Une deuxième chambre élue ne rendra pas le Canada plus démocratique qu’il ne l’est présentement. À titre de chambre indépendante de second examen objectif, le Sénat devrait savoir résister aux demandes irréflechies émanant de la Chambre des communes.

Je serai heureuse de répondre à vos questions tout de suite après le deuxième exposé.

Roderic Beaujot, Professor, Sociology, University of Western Ontario, as an individual: My comments follow on the motion from Senators Murray and Austin that British Columbia and the Prairie provinces be considered as separate regions, represented separately in the Senate.

Basically my presentation has two parts. First, I want to comment on the question of regionalism in Canada, how we define the regions of Canada. Then I want to talk about the population change that has occurred in the past and the potential for the future for those regions of Canada.

In terms of my personal association with these kinds of questions, let me note that I am from Saskatchewan. I was visiting my parents just a couple of weeks ago. They live in that now-special place called Kipling which is famous for its paper clip, as you may well remember. I have two brothers and two sisters who farm in that community. I went to graduate school at the University of Alberta but have spent my entire professional career in Ontario.

I also feel I have some association with Quebec as I speak French and took the classics courses at Collège Mathieu in Gravelbourg, Saskatchewan.

My association with demographic questions relates in particular to two books I have written — *Population Change in Canada: The Challenges of Policy Adaptation* and *Growth and Dualism: The Demographic Development of Canadian Society*.

I began my career at Statistics Canada where I was associated with the first series of projections of population based on the 1971 census.

Let me start with the question of defining the regions of Canada. In *Growth and Dualism*, my co-author and I focused on Quebec and the rest of Canada as the two major demographic regions of the country that have different backgrounds based on their history, fertility levels and immigration patterns.

However, when we looked at the regions in a different way in the chapter entitled, "Population and the Problem of Regionalism," we observed that regionalism can be studied from many perspectives. In fact, there are books on regionalism in geography, economics, history, politics and sociology.

Following on some other people, especially geographers, we tended to divide Canada into six regions: Atlantic, Quebec, Ontario, Prairies, Coast and North. Those are the divisions we used in our book in 1982.

We highlighted what we call the "population factor" in the regionalist equation, focusing on the settlement patterns over history and the fact that the long thin ribbon of population is broken twice, once by the Shield and once by the Rocky Mountains.

In this 1982 book, we also noted that the settlement history brought fairly different populations to different parts of the country. For instance, Newfoundland at the time was 94 per cent

Roderic Beaujot, professeur, Sociologie, Université de Western Ontario, témoignage à titre personnel : Faisant suite à la motion des sénateurs Murray et Austin, mon exposé portera sur le bien-fondé de la reconnaissance de la Colombie-Britannique et des provinces des Prairies comme régions devant être représentées de manière distincte au Sénat.

Mon exposé comporte deux volets. Tout d'abord, je veux aborder la question du régionalisme au Canada, c'est-à-dire comment nous définissons les régions, puis je traiterai ensuite de l'évolution démographique passée et à venir des différentes régions canadiennes.

Je m'intéresse beaucoup à ces questions, étant moi-même originaire de la Saskatchewan. Je suis d'ailleurs allé visiter mes parents à Kipling il y a peine quelques semaines. Vous connaissez sûrement cet endroit, devenu célèbre pour ses trombones. J'ai également deux frères et deux sœurs qui exploitent une ferme dans cette localité. J'ai obtenu mon diplôme à l'Université de l'Alberta, mais j'ai toujours travaillé en Ontario.

Je me sens également attaché au Québec puisque je parle français, ayant suivi le cours classique au Collège Mathieu de Gravelbourg, en Saskatchewan.

J'ai rédigé deux ouvrages sur l'évolution de la population au Canada : *Population Change in Canada : The Challenges of Policy Adaptation* et *Growth and Dualism : The Demographic Development of Canadian Society*.

J'ai débuté ma carrière à Statistique Canada, où j'ai travaillé avec la première génération de projections démographiques, fondées sur le recensement de 1971.

Parlons d'abord de la définition des régions du Canada. Dans *Growth and Dualism*, mon coauteur et moi-même nous sommes attachés aux différences d'évolution démographique au Québec et dans le reste du Canada, surtout sur les plans de l'histoire, de la fécondité et de l'immigration.

Cependant, dans un chapitre intitulé « Population and the problem of regionalism », nous avons fait observer que le régionalisme peut être étudié de différents points de vue, et qu'il existe en fait des ouvrages sur la question au Canada portant sur la géographie, l'économie, l'histoire, la politique et la sociologie.

Inspirés par certains spécialistes, en particulier des géographes, nous avons divisé le Canada en six régions : l'Atlantique, le Québec, l'Ontario, les Prairies, la Côte et le Nord. Ce sont les divisions que nous avons utilisées dans notre ouvrage publié en 1982.

En soulignant ce que nous avons appelé le « facteur démographique dans l'équation régionaliste », nous nous sommes centrés sur les schémas de peuplement au fil de l'histoire et le fait que la longue bande de peuplements au nord de la frontière américaine est interrompue deux fois, par le Bouclier et par les Rocheuses.

Dans ce même ouvrage, nous avons souligné qu'en raison de l'histoire de peuplement du pays, les populations des diverses régions sont assez diversifiées. Par exemple, à cette époque,

of British origin and Quebec was 79 per cent of French, while the Prairie provinces were about half of origins that were neither French nor English.

We concluded that population movements through internal migration had largely not served to blend the people of the various regions. Movements were found to rarely cross Ontario going east or west.

Also, movements between urban areas were largely separated into four sections: the West was centred on Vancouver, Ontario on Toronto, Quebec on Montreal, and the Atlantic cities formed a somewhat fragmented pattern.

We concluded, and I have since maintained that conclusion, that there are four interrelated factors underlying regionalism in Canada: first, geographic questions, especially the breaks in settlement imposed by the Shield and the Rocky Mountains; second, economic questions, especially the inequalities of natural resources; third, political questions, inequalities of power especially between the centre and the periphery; and fourth, demographic questions such as the unequal size of populations, absence of migratory exchanges spanning the country and unequal distribution of ethnic groups.

The book that we published in 1991 focused on many of those same questions but the regional analysis tended to pay attention to the provinces. The title of the chapter was "Population Distribution, Internal Migration, and the Regions."

We found that unequal distribution of population lies at the very heart of regional problems in Canada. We proposed — and I still feel this way — that regional questions will not become any simpler once natural increase becomes less important as a source of population growth, that is, where net international migration becomes more important to population growth, and we will see some regions declining in size while others grow more rapidly.

In the second edition of *Population Change in Canada*, my co-author Don Kerr and I focused on the four large urban areas that the 2001 census was identifying as marking the geographic character of the country: first, the extended Golden Horseshoe, which had 22 per cent of the country's population; second, Montreal and the adjacent region with 12 per cent; third, British Columbia's Lower Mainland and southern Vancouver Island with 9 per cent; and fourth, the Calgary-Edmonton corridor with 7 per cent of the population.

Compared with the total population of the country which, over the five-year period from 1996 to 2001 grew by only 4 per cent, the population of those four major urban regions grew by almost 8 per cent. In fact, the provinces that did not include one of those major urban regions either declined in total size or grew by, at most, 1 per cent over the five-year period.

94 p. 100 de la population de Terre-Neuve était d'origine britannique, tandis que 79 p. 100 de celle du Québec était française, et que la moitié environ de celle des provinces des Prairies n'était ni britannique ni française.

Nous avons conclu que les mouvements de population par migration interne n'ont pas servi à mélanger les populations des diverses régions. Les mouvements de population se sont rarement faits à travers l'Ontario vers l'Ouest ou l'Est.

Par ailleurs, les déplacements entre régions urbaines se sont effectués en grande partie selon quatre axes : l'Ouest vers Vancouver, l'Ontario vers Toronto, le Québec vers Montréal, les villes atlantiques constituant un ensemble relativement fragmenté.

Nous en sommes arrivés à la conclusion, et je la maintiens, qu'il y a quatre facteurs interreliés qui sous-tendent le régionalisme au Canada : premièrement, le facteur géographique, surtout les ruptures dans le peuplement dues au Bouclier canadien et aux Rocheuses; deuxièmement, le facteur économique, la disparité sur le plan des ressources naturelles; troisièmement, le facteur politique, l'inégalité sur le plan du pouvoir, surtout entre le centre et la périphérie; et quatrièmement, le facteur démographique, l'importance inégale des populations, l'absence d'échanges migratoires dans tout le pays et la répartition inégale des groupes ethniques.

Dans notre deuxième ouvrage, publié en 1991, le chapitre s'intitule : « Population distribution, internal migration, and the regions ». Tout en relevant des facteurs du même ordre qui sous-tendent les questions régionales, l'étude a porté sur les provinces.

Nous avons fait observer que la répartition inégale de la population est au cœur même des problèmes régionaux. Selon nous, ce phénomène ne sera pas plus facile à régler, étant donné que le mouvement naturel de la population deviendra un facteur qui contribuera moins à la croissance démographique, et que nous ne penserons plus en termes de croissance relative mais plutôt d'essor de régions au détriment d'autres.

Dans la seconde édition de *Population Change in Canada*, mon coauteur Don Kerr et moi-même nous sommes concentrés sur les quatre grandes régions urbaines qui, selon le recensement de 2001, marquent le caractère géographique du pays. Il y a tout d'abord le Golden Horseshoe, où vivent 22 p. 100 des Canadiens; Montréal et sa périphérie, avec 12 p. 100; les basses-terres continentales de la Colombie-Britannique et le sud de l'île de Vancouver, avec 9 p. 100; et le corridor Calgary-Edmonton, avec 7 p. 100.

Comparée à l'ensemble de la population, qui a augmenté de 4 p. 100 entre 1996 et 2001, la population de ces quatre régions a affiché une progression de près de 8 p. 100. En fait, les provinces qui ne font pas partie de l'une de ces régions urbaines ont vu leur population décliner ou augmenter de moins de 1 p. 100 au cours de cette période.

The 2001 census also highlighted the role of immigration in population and regional dynamics. In the 1991 to 2001 decade, net international migration accounted for 60 per cent of the population growth while this figure had been closer to 25 per cent for preceding decades.

In the 2001 to 2004 period, net international migration comprised two-thirds of population growth. Since immigrants are attracted to specific areas, international migration is continuing to play a significant role in the uneven distribution of population and ethnic groups over space.

Let me turn to my second question of treating population and Senate seats. There are six tables that you may have already looked at in the chart I provided. Table 1 shows the population of the various provinces in 1871, 1915 and 2005. I chose 1915 as that was the last time Senate seats were reallocated in a significant way.

We see major differences across the provinces in the rate of growth over that 90-year period, with growth being highest in British Columbia at over ninefold, Alberta close to sevenfold and Ontario at 4.6-fold. All other provinces grew less than the average with 3.5-fold for Quebec, somewhat more than doubling for Newfoundland, Manitoba and New Brunswick, and about 1.5-fold, or a 50-per-cent increase over 90 years, for Nova Scotia, Saskatchewan and Prince Edward Island.

You will see in Table 2 that I have regrouped these provinces into the four regions used in the current Senate, and we see that Ontario and the West stand out with each having a growth of 4.6-fold over this 90-year period, compared with, as I said, 3.5-fold for Quebec and 1.9-fold for the Maritime provinces.

What one sees across these four regions is that the Maritime provinces as a region grew much less and the Western provinces grew much more, so that now the West, as defined by four provinces, comprises 30 per cent of the Canadian population.

In Table 3, I put these together for the five regions proposed by the motion with the Prairie provinces and British Columbia shown separately. This table shows that the Prairies are growing at about the same rate as Quebec, that is, 3.3-fold for the Prairies compared to 3.5-fold for Quebec. British Columbia clearly stands out with an increase of 9.5-fold over that 90-year period, compared with the next largest region which is Ontario at 4.6-fold.

What I have provided in Table 4 is the current distribution of Senate seats as well as the distribution that we saw at Confederation and in 1915.

When comparing Tables 3 and 4, British Columbia might qualify as a full region with 24 seats when one notes that its 2005 population is 2.3 times that of the Maritimes. At the same time, the proposed 12 seats for British Columbia puts this proposed region in greater conformity with Alberta, which would have

Le recensement de 2001 souligne également le rôle de l'immigration dans la dynamique démographique et régionale. Entre 1991 et 2001, les migrations internationales nettes représentaient 60 p. 100 de l'ensemble de la croissance démographique, alors que ce pourcentage avoisinait les 25 p. 100 au cours des décennies précédentes.

Entre 2001 et 2004, l'immigration internationale nette représentait les deux tiers de la croissance démographique. Étant donné que les immigrants sont attirés par des régions spécifiques, les migrations internationales continuent de jouer un rôle important dans l'inégalité de la répartition des populations et des groupes ethniques sur le plan géographique.

Parlons maintenant de la population et des sièges au Sénat. Vous avez sûrement constaté que le document fourni renferme six tableaux. Le tableau 1 montre la répartition de la population par province en 1871, en 1915 et en 2005. J'ai choisi 1915 car c'est l'année de la dernière grande nouvelle répartition des sièges au Sénat.

Comme nous pouvons le voir, entre 1915 et 2005, le taux de croissance de la population varie beaucoup entre les différentes provinces. C'est la Colombie-Britannique qui connaît la plus forte augmentation, sa population s'étant multipliée par neuf, contre sept en Alberta et 4,6 en Ontario. Pour toutes les autres provinces, la croissance démographique a été inférieure à la moyenne, puisqu'elle s'est multipliée par 3,5 au Québec, un peu plus de deux à Terre-Neuve, au Manitoba et au Nouveau-Brunswick, et environ un et demi en Nouvelle-Écosse, en Saskatchewan et à l'Île-du-Prince-Édouard.

Le tableau 2 regroupe les données concernant les quatre régions reconnues par le Sénat actuel. Ici, c'est l'Ontario et l'Ouest qui se distinguent, leur population s'étant multipliée par 4,6 au cours des 90 dernières années, comparativement à 3,5 pour le Québec et 1,9 pour les provinces maritimes.

Le contraste entre les provinces maritimes et l'Ouest du pays est frappant, étant donné que ce dernier concentre maintenant 30 p. 100 de la population canadienne.

Le tableau 3 montre les mêmes données, avec des régions distinctes pour les provinces des Prairies et la Colombie-Britannique. Ceci indique que la population des Prairies a augmenté à un rythme presque identique à celui du Québec, se multipliant par 3,3 contre 3,5 respectivement. La Colombie-Britannique se distingue nettement du fait que la population s'y est multipliée par 9,5; l'Ontario venant derrière pour ce qui est de la croissance la plus importante au niveau de la région; la population s'y étant multipliée par 4,6.

Le tableau 4 illustre les sièges au Sénat par région et par province pour 1867, 1915 et 2006.

Si l'on compare les tableaux 3 et 4, on pourrait dire que la Colombie-Britannique est une région pleine avec 24 sièges, puisqu'en 2005, elle comptait de deux à trois fois plus d'habitants que les Maritimes. Parallèlement, les 12 sièges proposés pour la Colombie-Britannique permettent une plus

10 seats as its part of the Prairie region. Nonetheless, the population of Alberta in 2005 is 1.8 times the size of the whole Maritime region.

Let me look briefly at population projections. First, I have a comment on the uncertainty of population projections and then in Table 5 I used some results from the first generation of population projections that went up to 2001 to show that, at the national level, the medium projections from Statistics Canada hit the target almost right on. They were just 1.2 per cent short of the actual population that we had in 2001. Our more recent experience with population projections is quite accurate at the national level but, as you see, it is not so accurate at the provincial and regional levels. Nonetheless, one can see that, at the regional level, it is not far off and I would say that the accuracy of the demographic projections is much stronger than the economic projections that one might have made over that 30-year period.

I present in Table 6 the last generation of population projections for Canada and the provinces divided into the five regions. This projection expects a decline for Newfoundland and Saskatchewan. By regions, the total growth would amount to 4 per cent for the Maritime region, 11 per cent for Quebec, 29 per cent for Ontario, 19 per cent for the Prairie region, and 29 per cent for British Columbia. That is for the period 2005 to 2031. This provides further evidence that British Columbia and Alberta are especially deserving of Senate seat adjustments.

I will finish by observing that this variation over the geographic regions of Canada is only one way in which to perceive differences across space in things that might influence people's interests and orientations towards policy in Canada. I think the differences between rural and small town areas on one hand, and larger cities and the largest metropolitan areas on the other hand, is often as great as, or greater than, the differences across these four or five regions in the country.

In particular, the largest metropolitan areas allow for more possibilities of two-earner families. They allow for more possibilities of children receiving their education and staying near to their parents as they move into the labour force. Especially when one looks at questions of work/life balance and the way in which governments need to support families, there are major differences in the orientation of people depending on whether they come from rural areas and smaller towns as compared to the metropolitan areas, especially because of the different potential to earn a living and for two-career families and such things.

I leave you with those comments on the questions of regional distribution and the growth of the various parts of the country.

The Chairman: Thank you. I now look to colleagues for questions and comments.

Senator Austin: Since I have a limited time on the first round, I will address my questions to Professor Ajzenstat. If there is a second round, I have many questions for our second witness.

grande conformité de cette région proposée avec l'Alberta, qui aurait 10 sièges en tant que partie de la région des Prairies. Quoi qu'il en soit, en 2005, il y avait en Alberta 1,8 fois plus d'habitants que dans les Maritimes.

Avant de présenter les projections démographiques, j'aimerais préciser qu'elles sont entachées d'une grande incertitude. Dans le tableau 5, j'ai tiré certains résultats de la première génération de projections démographiques allant jusqu'à 2001 pour montrer, qu'au niveau national, les projections médianes de Statistique Canada étaient presque exactes, soit 1,2 p. 100 de moins que la population réelle de 2001. Comme vous pouvez le constater, les projections démographiques sont moins justes à l'échelle provinciale et régionale. Néanmoins, on n'était pas très loin pour ce qui est des projections régionales, et je dirais que les projections démographiques sont beaucoup plus exactes que les projections économiques qu'on a pu faire pour cette période de trente ans.

Le tableau 6 renferme la dernière génération de projections démographiques pour toutes les provinces réunies en cinq régions. Cette projection prévoit un recul pour Terre-Neuve et la Saskatchewan. Par régions, la croissance totale serait de 4 p. 100 pour les Maritimes, de 11 p. 100 pour le Québec, de 29 p. 100 pour l'Ontario, de 19 p. 100 pour les Prairies et de 29 p. 100 pour la Colombie-Britannique. Ceci montre encore une fois que la Colombie-Britannique et l'Alberta méritent tout particulièrement d'être mieux représentées au Sénat.

Je vais terminer en faisant remarquer que la variation démographique n'est qu'un des facteurs qui ont une influence sur les intérêts des citoyens et l'orientation des politiques canadiennes. J'estime que les différences qui existent entre les régions rurales et les petites villes, d'une part, et les grandes villes et les régions métropolitaines, d'autre part, sont souvent aussi importantes, sinon davantage, que celles qui existent entre ces quatre ou cinq régions du pays.

En particulier, dans les régions métropolitaines, il est plus facile pour les familles d'avoir deux revenus. Il est également plus facile pour les enfants de faire leurs études sans avoir à quitter le domicile familial et de vivre près de leurs parents lorsqu'ils entrent sur le marché du travail. En ce qui a trait à la conciliation travail-famille et à la façon dont les gouvernements doivent soutenir les familles, le point de vue des gens à ce sujet varie selon qu'ils habitent une région rurale ou une petite ville ou bien une région métropolitaine, en raison surtout des possibilités qui existent pour gagner sa vie et avoir deux revenus, notamment.

Je vous laisse sur ces commentaires au sujet de la répartition régionale et la croissance des diverses régions du pays.

Le président : Merci. Je vais maintenant laisser mes collègues poser des questions et faire leurs commentaires.

Le sénateur Austin : Étant donné que mon temps est restreint pour la première ronde, je vais poser mes questions à Mme Ajzenstat. S'il y a une deuxième ronde, j'aurai bien des questions à poser à notre deuxième témoin.

I appreciate your presentation, Ms. Ajzenstat. I had the opportunity of seeing your article in *Dialogues* as well and looking at it carefully. I completely understand and support the idea of checks and balances as an essential role for the Senate, and I think the representation of regions as well as the resolution Senator Murray and I have introduced verifies that. The key question is whether Bill S-4, which seeks to create an eight-year term, possibly renewable indefinitely, several times over perhaps, undermines the checks and balances because it undermines the independence of the senators whose responsibility it is to serve as checks and balances. Would you comment on the relationship between the essential checks and balances and the aspect of the eight-year term renewable?

Ms. Ajzenstat: You hit the nail on the head exactly. It was not clear to me when I read Bill S-4 that the appointments, or indeed elections of senators, if that is how it turns out, will mean that the senator can have a second or third term. I did not know and I noticed in the June debates that it was never clarified to my satisfaction.

Senator Austin: I thought Senator LeBreton gave us positive assurances that that is how the bill was to be interpreted.

Ms. Ajzenstat: If that is how the bill was to be interpreted, why is it not in the bill?

Senator Austin: The other side of it is that there is nothing preventing it.

Ms. Ajzenstat: This is true. I suggested in the *Dialogues* article, and I was out on a limb here, that a nine-year non-renewable term would be appropriate. In my heart of hearts, I agree with Professor David Smith that 12 years non-renewable would be an excellent arrangement, but thinking of what is likely and what was possible, I decided on nine years, not eight years. As Senator Fraser said in her remarks, and others made this point too, that might very well lock the Senate election or the Senate appointment process into the election terms for the House of Commons. That would not be the best arrangement in my view. Even a one-year difference would surely mean that terms were coming up in between the national elections.

We need something to make the upper chamber more independent. It used to be wealth and why not. It used to be length of tenure. Now we are proposing to curtail it but we must be very careful. It used to be heredity. It has always been merit under the appointment system. We cannot do away with all of the marks of distinction.

I feel uncomfortable about an eight-year term, and I also feel uncomfortable about a term that can be renewed since I think it may give the appearance that some senators are not acting independently but are gunning for a second or third term.

The whole purpose of the Senate as it has evolved is not really so much to check the House of Commons as to check ambitious and aggressive governments and make them think twice. The very fact of the Senate and its composition does that. A government must always anticipate having to put a bill or measure through

J'ai bien aimé votre exposé madame Ajzenstat. Je dois vous dire que j'ai lu attentivement l'article que vous avez rédigé dans la publication *Dialogues*. Je comprends tout à fait le rôle essentiel de contreponds que joue le Sénat, que j'appuie d'ailleurs, et je crois que la représentation des régions de même que la motion que le sénateur Murray et moi-même avons présentées traduisent ce rôle. La question principale est de savoir si le projet de loi S-4, qui vise à établir un mandat de huit ans, qui peut être renouvelé indéfiniment, vient miner ce rôle de contreponds, car il diminue l'indépendance des sénateurs, dont la responsabilité est d'exercer un contreponds. Pourriez-vous commenter le lien entre le rôle essentiel de contreponds et le mandat renouvelable de huit ans?

Mme Ajzenstat : Vous voyez juste. Lorsque j'ai lu le projet de loi S-4, je n'ai pas bien compris si les sénateurs nommés, voire même élus, si nous en arrivons là, pouvaient obtenir un second ou un troisième mandat. Ce n'était pas clair dans mon esprit, et au cours des débats du mois de juin, cela n'a jamais été clarifié à ma satisfaction.

Le sénateur Austin : Je croyais que le sénateur LeBreton nous avait assuré avec certitude que c'était de cette façon qu'il fallait interpréter le projet de loi.

Mme Ajzenstat : Si c'est le cas, pourquoi cela n'est-il pas mentionné?

Le sénateur Austin : D'un autre côté, il n'y a rien dans cette mesure qui l'empêche.

Mme Ajzenstat : C'est vrai. Dans l'article que j'ai rédigé, j'ai pris le risque d'affirmer qu'un mandat non renouvelable de neuf ans serait convenable. Je conviens entièrement avec le professeur David Smith qu'un mandat non renouvelable de 12 ans serait excellent, mais en réfléchissant à ce qui est probable et possible, j'ai penché pour neuf ans au lieu de huit ans. Comme le sénateur Fraser l'a fait remarquer, à l'instar d'autres personnes, la fin du mandat des sénateurs coïnciderait fort probablement avec la fin du mandat des députés. En ajoutant seulement un an, cela ferait certainement en sorte que les mandats des sénateurs se termineraient en dehors des périodes d'élections nationales.

Il faut un élément qui rende la Chambre haute plus indépendante. Il y avait une question de richesse et de durée du mandat. Nous proposons maintenant de réduire cette durée, mais nous devons être très prudents. Aussi, depuis toujours, les nominations sont fondées sur le mérite. Nous ne pouvons pas éliminer tous ces éléments de distinction.

Je ne me sens pas à l'aise avec l'idée d'établir un mandat de huit ans ni même avec l'idée d'un mandat renouvelable, car cela peut donner à penser que certains sénateurs n'agissent pas de façon indépendante parce qu'ils se préoccupent d'obtenir un deuxième ou un troisième mandat.

L'objectif du Sénat, tel qu'il a évolué au fil du temps, n'est pas tant de surveiller la Chambre des communes, mais plutôt de faire réfléchir à deux fois les gouvernements ambitieux et audacieux. C'est ce que sa nature lui permet de faire. Un gouvernement doit toujours penser que son projet de loi doit être examiné par la

the second house. Really, senators hardly have to do anything, but I know from reading Senator Joyal's excellent book how very much you do.

There must be the two Houses of Parliament and they must be distinct. I share your worry on that point.

Senator Austin: On the question of institutional memory, the current system of appointment provides, perhaps by happenstance or maybe in part by design, that different senators have different terms. I have had three decades. Some senators have been appointed in their early 70s. One senator was appointed with less than a year to serve. The mixture creates a historic memory of events and I would suggest that lengthier tenure — I am still looking only at appointments because this bill only deals with appointments — creates, by its nature, an independence of action and character. Would you comment on that observation?

Ms. Ajzenstat: It is certainly said of the House of Commons that the terms are too short, that it lacks institutional memory. It is unlike the British House of Commons I believe, in this respect, although of course there are wonderful exceptions in the House of Commons.

Perhaps I will agree with you. I do know one senator-in-waiting from Alberta and he already has quite an institutional memory, having made himself familiar with what has been happening for several years although he will probably never sit in the Senate.

The institutional memory point is excellent. I noted it as I read the June debates.

Senator Austin: I have one last question under your paper with respect to representation of regions. I will not repeat your comments with which I am largely in agreement but I did want you to reflect on the role of the premiers. Are you saying that basically their work is not to represent national interests but a Council of the Federation, which is a recent creation and is, by virtue of its members, incapable of thinking in national terms because it is essentially a negotiating house — is it a trade-off of interests with one another? I do not want to put words in your mouth, but I want you to understand the texture of my question and have you react to the role of premiers versus the role of the Senate in terms of its national responsibility.

Ms. Ajzenstat: It would be a mistake for me to say that provincial premiers never think of the good of Canada. I would not want to say that. I know they can but they do not do it in a constitutional arena where it is required, where it is expected, where it has been part of the constitutional tradition for three centuries — it goes back to 1688. I truly think the premiers are more easily led into articulating and demanding changes that they then declare will be good for Canada. I know that senators might sometimes neglect the country for their region, but the whole structure of the Senate and its position in a parliamentary system means that senators will more often be required, and it would be demanded of them, to think of their country.

deuxième Chambre. En réalité, les sénateurs ont très peu à faire, mais je peux vous dire qu'après avoir lu l'excellent livre du sénateur Joyal, je sais qu'ils en font beaucoup.

Les deux Chambres du Parlement doivent exister et elles doivent être distinctes. Je partage votre préoccupation à ce sujet.

Le sénateur Austin : Quant à la mémoire institutionnelle, le système actuel de nomination, je ne sais pas si c'est par hasard ou non, fait en sorte que les sénateurs ont des mandats de durée différente. Cela fait 30 ans que je suis au Sénat. Certains sénateurs ont été nommés après avoir atteint l'âge de 70 ans. Un sénateur a été nommé alors qu'il avait déjà 74 ans. Cette variété contribue à créer une mémoire institutionnelle, et je suis d'avis qu'un mandat plus long — et je ne parle que des nominations, car c'est seulement dont il est question dans le projet de loi — favorise, par sa nature, une indépendance sur le plan des actions et de la personnalité. Qu'avez-vous à dire à ce sujet?

Mme Ajzenstat : On dit que les mandats des députés sont trop courts et que la Chambre des communes n'a pas, par conséquent, une grande mémoire institutionnelle. Cela n'est pas vrai par contre en Grande-Bretagne, quoi qu'il y ait certaines merveilleuses exceptions à la Chambre des communes.

Je suis d'accord avec vous. Je connais un aspirant sénateur de l'Alberta qui possède déjà une assez grande mémoire institutionnelle puisque depuis plusieurs années il se tient au courant de ce qui se passe, mais il ne siègera probablement jamais au Sénat.

La question de la mémoire institutionnelle est excellente. J'ai l'ai relevée en lisant le compte-rendu des débats du mois de juin.

Le sénateur Austin : J'ai une dernière question à vous poser relativement à votre article au sujet de la représentation des régions. Je ne vais pas répéter vos propos, mais je tiens à dire que je les approuve en majeure partie. J'aimerais obtenir votre point de vue sur le rôle des premiers ministres provinciaux. Laissez-vous entendre qu'ils n'ont pas à représenter les intérêts nationaux, mais bien le Conseil de la fédération, qui est assez récent et qui, de par sa composition, est incapable d'adopter un point de vue national parce qu'il est essentiellement un lieu de négociation — n'est-ce pas un lieu d'échange de bons procédés? Je ne veux pas vous prêter des propos, mais je veux que vous compreniez la nature de ma question et je voudrais avoir votre avis sur le rôle des premiers ministres par rapport au rôle du Sénat sur le plan national.

Mme Ajzenstat : Ce serait une erreur pour moi d'affirmer que les premiers ministres provinciaux ne pensent jamais à l'intérêt national. Je ne veux pas dire cela. Je sais qu'ils en sont capables, mais ils ne le font pas dans une enceinte où c'est exigé et où c'est attendu, et ce depuis trois siècles, soit depuis 1688. Je crois que les premiers ministres ont facilement tendance à exiger des changements d'abord et à déclarer ensuite que c'est dans l'intérêt du Canada. Je sais que les sénateurs peuvent parfois négliger le pays au profit de leur région, mais la structure du Sénat et sa place au sein du système parlementaire signifient que les sénateurs doivent plus souvent penser à leur pays, et c'est ce qu'on exige d'eux.

Perhaps I will just say here that it was suggested in the debates on the amendment, on June 28, 2006, that certain seats be set aside for Aboriginals. It has never been a tradition in British parliamentary government to have corporate interests represented in government. The reason is that it is assumed that if Aboriginal peoples enjoy the benefit of the law, if they can incur the punishments of the criminal law, they are citizens of a country, and senators and parliamentarians can legislate. The argument used to be made about men and women. Did the men in 1867 legislate for themselves, men only? No, I do not think so. They had in mind the population of Canada, all those who are subject to the law. Similarly, if we have a majority of women in the House of Commons, which may happen, or a majority of women on the Supreme Court of Canada, which may happen, those women will not be incapable of legislating thoughtfully or adjudicating thoughtfully on behalf of the male population of the country.

Senator Austin: You have raised an interesting point. I have one question which can almost be answered yes or no. You have raised an interesting diversion with your comments about separate representation, professor, but I want to go back to the premiers. You would, therefore, in your thesis not support a Bundesrat for Canada — that is, the appointment of the upper chamber by the legislatures of the provinces or by the premiers of the provinces?

Ms. Ajzenstat: That would be an extraordinary change. What is wrong with staying with the constitution of the seventeenth century? Of course, we can alter it in some ways. The election of senators might not be such a vast change but it is an extremely successful arrangement for a federation.

Senator Angus: I would like to direct my questions to Professor Ajzenstat because Professor Beaujot has dealt exclusively with the issue of the demographic distributions relating to the Murray-Austin motion, which I would like to question on later.

In terms of Bill S-4 itself, I understand you find there are shortcomings with the eight-year term. You have pointed out what you think would impinge on the independence of senators and on the effectiveness of the chamber. Notwithstanding that, let us assume the government decided to go ahead with the bill as drafted. Have you given any consideration to whether Parliament has the jurisdiction and the power presently to do that if it wants to?

Ms. Ajzenstat: In my view, and I could be challenged, yes, it has as far as Bill S-4 goes.

Senator Angus: I thought you had because I have been reading some of your other writings. I take it, though, that you are unhappy with Bill S-4 as drafted because of the term. Hypothetically, if it were to be 12 years not renewable, how would you like that?

Ms. Ajzenstat: I would be happy.

Senator Angus: Would you be happy with eight years not renewable?

Je vais me contenter de dire qu'il a été proposé durant le débat sur la modification, le 28 juin 2006, que certains sièges soient réservés aux Autochtones. Il n'a jamais été dans la tradition parlementaire britannique que le gouvernement représente des intérêts particuliers. On part du principe que les peuples autochtones sont assujettis à toutes les lois, qu'ils sont punis s'ils commettent des crimes, bref, qu'ils sont des citoyens à part entière; les sénateurs et les députés, eux, peuvent légiférer. On a aussi fait valoir cet argument à l'égard des hommes et des femmes. Est-ce qu'en 1867 les hommes légiféraient pour eux-mêmes uniquement? Non, je ne crois pas. Ils avaient à cœur les intérêts de tous les citoyens canadiens, qui sont tous assujettis aux lois. De même, si les femmes étaient majoritaires à la Chambre des communes, ce qui pourrait se produire, ou bien à la Cour suprême, ce qui pourrait aussi arriver, elles ne seraient pas incapables de légiférer de manière réfléchie au nom de la population masculine du pays.

Le sénateur Austin : Vous avez fait valoir un point intéressant. La réponse à ma dernière question peut pratiquement se limiter à un oui ou à un non. Vous avez digressé de façon intéressante en parlant de la représentation distincte, madame, mais je veux revenir à la question des premiers ministres. Je déduis, par conséquent, que vous n'êtes pas en faveur de la création au Canada d'un organe comme la Bundesrat, ce qui signifierait la nomination des sénateurs par les assemblées législatives provinciales ou par les premiers ministres des provinces.

Mme Ajzenstat : Ce serait là un changement extraordinaire. Mais qu'y a-t-il de mal à conserver la constitution établie au XVII^e siècle? Nous pouvons bien entendu la modifier d'une certaine façon. L'élection des sénateurs ne serait pas un si grand changement, mais il s'agirait d'un processus qui serait extrêmement bénéfique pour la fédération.

Le sénateur Angus : Je vais poser ma question à Mme Ajzenstat parce que M. Beaujot a parlé exclusivement de la répartition démographique liée à la motion Murray-Austin, à propos de laquelle j'aimerais l'interroger plus tard.

Quant au projet de loi S-4, si je vous ai bien compris, vous estimez que le mandat de huit ans pose certains problèmes. Vous avez signalé que cela diminuerait l'indépendance des sénateurs et l'efficacité de la Chambre. Mais supposons que le gouvernement décide d'adopter le projet de loi tel qu'il est rédigé à l'heure actuelle. Vous êtes-vous demandé si le Parlement détient la compétence et le pouvoir nécessaires pour faire cela s'il le souhaite?

Mme Ajzenstat : Selon moi, et on pourrait ne pas être de mon avis, je pense que oui dans ce cas-ci.

Le sénateur Angus : J'ai lu certains de vos articles, et je déduis que le projet de loi S-4 ne vous convient pas tel qu'il est rédigé en ce moment à cause du mandat de huit ans. S'il s'agissait d'un mandat non renouvelable de 12 ans, que penseriez-vous?

Mme Ajzenstat : Je serais ravie.

Le sénateur Angus : Et que penseriez-vous d'un mandat non renouvelable de huit ans?

Ms. Ajzenstat: Eight years not renewable is what I thought Bill S-4 described.

Senator Angus: In that sense, would it be okay? It is not as good as 12.

Ms. Ajzenstat: It is not as good as nine. Ten is good. Eleven is a ridiculous number but 12 is good.

Senator Angus: I have the point. The only other thing I wanted to explore with you was the issue of independence. Let us say the term was eight years and it was renewable. We have been told that that is the intention. Is your problem with the independence issue that senators appointed or elected for eight years will be looking for the renewal and would not be objective? Is that the reason or is there another one?

Ms. Ajzenstat: In this room I did not like to say that outright. I said that some of their actions could be construed that way.

Senator Angus: Others said it this morning so do not be worried.

Ms. Ajzenstat: All right.

Senator Angus: Are there other considerations that I do not know about?

Ms. Ajzenstat: Great care was taken to ensure at Confederation that those senators would be of the people. The phrase is used over and over again. They are not extraordinary people. They are not hereditary lords. They have no rank. When senators go home from their meetings, they mingle with the population and they have to live by the laws that they themselves have ratified.

In 1867, the property requirement was intended to give them a little more of the aura of respect, being rather exceptional. They were not intended to represent business or any other corporate interest. The wealth was just to insulate them. There is a long history of bribery in constitutional countries and bribing of members of the House of Commons, no doubt the other house as well, so it was to ensure that you had truly independent minds at work in that upper chamber. We should be sure that nothing tarnishes that reputation.

Senator Angus: I like that. We have heard several suggestions as to why they put in that \$4,000, which is now valued in present terms as somewhere between \$750,000 and \$1 million, but do we not have some belief in the wisdom and good instincts of the people who would be doing the electing of these senators? If they had to be re-elected and were not doing a good job or were not independent in their actions, we find the electors are not all that stupid every four or five years.

Ms. Ajzenstat: No, I do not think they are at all. At any rate, it is what we have and that is our system.

Senator Angus: It is what it is.

Ms. Ajzenstat: Canada was founded on popular sovereignty. I know historians say it was not, but it was. It was the subject of the debate in the debates, on a rigorous notion of equality of each

Mme Ajzenstat : Je croyais que le projet de loi S-4 prévoyait un mandat non renouvelable de huit ans.

Le sénateur Angus : Alors seriez-vous en faveur de cela? Ce n'est pas aussi bien qu'un mandat de 12 ans.

Mme Ajzenstat : Ce n'est pas aussi bon qu'un mandat de neuf ans ou dix ans. Je trouve que 11 ans, c'est ridicule, mais 12 ans, c'est bien.

Le sénateur Angus : Je comprends. Le seul autre point que je veux aborder c'est la question de l'indépendance. Supposons que le mandat est de huit ans et qu'il est renouvelable. C'est ce que l'on propose. Êtes-vous d'avis que les sénateurs nommés ou élus pour huit ans, souhaitant un renouvellement de leur mandat, ne seraient pas objectifs? Est-ce pour cette raison que cette mesure ne vous convient pas ou y en a-t-il une autre?

Mme Ajzenstat : Je ne voulais pas formuler mes propos de cette façon dans cette salle-ci. J'ai dit c'est ce que certaines de leurs actions pourraient donner à penser.

Le sénateur Angus : D'autres personnes l'ont dit ce matin, alors ne vous en faites pas.

Mme Ajzenstat : D'accord.

Le sénateur Angus : Y a-t-il d'autres raisons que je ne connais pas?

Mme Ajzenstat : Dès les débuts de la Confédération, on a bien pris soin d'établir que les sénateurs seraient choisis parmi le peuple. Cette phrase a été répétée à maintes reprises. Ce ne sont pas des gens extraordinaires. Ils n'ont aucun titre de noblesse. Quand les sénateurs rentrent chez eux, ils sont comme tous les autres citoyens et doivent respecter les lois qu'ils ont eux-mêmes ratifiées.

En 1867, le critère sur la propriété visait à leur conférer un certain respect. Ils ne devaient représenter aucune entreprise ni les intérêts d'aucune société. Tout cela visait à les mettre à l'abri. Il existe une longue histoire de corruption dans les pays dotés d'une constitution, qu'il s'agisse entre autres de soudoyer les députés de la Chambre des communes et sans aucun doute les membres de l'autre Chambre. Ce critère visait donc à faire en sorte que les sénateurs soient véritablement indépendants. Nous devons veiller à ce que rien ne ternisse cette réputation.

Le sénateur Angus : On a entendu quelques explications possibles quant à la raison pour laquelle on a fixé ce montant de 4 000 \$, somme qui est maintenant évaluée entre 750 000 \$ et 1 million de dollars, mais n'avons-nous pas confiance en la sagesse et le bon jugement des personnes qui éliraient les sénateurs? S'ils ne faisaient pas un bon travail ou s'ils n'agissaient pas de façon indépendante, les électeurs s'en rendraient compte; ils ne sont pas stupides du tout.

Mme Ajzenstat : Non, ils ne le sont pas du tout. Mais quoi qu'il en soit, c'est le système qui existe actuellement.

Le sénateur Angus : En effet.

Mme Ajzenstat : Le Canada a été fondé par l'entremise de la souveraineté populaire. Ce n'est pas ce que les historiens affirment, mais c'est la réalité. C'était le sujet du débat, à savoir

and all, yes; we have to respect the mass of the people. They do not always show up well on *Cross Country Checkup*, or whatever it is called.

Senator Angus: They do not always show up at the polls either.

Ms. Ajzenstat: Well, I do not think high voter turnout is necessarily an indication of interest in politics. I am not sure about that. I do have things to say there, but yes, I would be happier with the eight-year term renewable if senators were elected.

Senator Fraser: This is a picky question, Professor Beaujot, and you can send me packing if you like but I have been looking at Table 1 and, as someone whose ancestors hailed from Nova Scotia, I wonder if in the columns for 1871 the numbers for P.E.I. and Nova Scotia may not have been inverted.

Mr. Beaujot: I sent a revised version.

Senator Fraser: I have not received it, but that is wonderful.

Mr. Beaujot: All three numbers are switched around.

Senator Fraser: You have obviously spent a lot of time thinking about the dynamics of Parliament and I wonder if you could talk a little about what you think would be the effect on the dynamics of Parliament if we had an elected Senate with the current powers. There is a view held by a number of people, including some eminent members of this chamber, that if you did not change anything else but moved to an elected Senate, you would rapidly find that Senate claiming at least equal legitimacy with the House of Commons and maybe more, in that each member of the Senate would have more electors in their constituency whatever electoral system was used and would be here for longer.

The short form of my question is: If we did not change the powers, would an elected Senate be eroding the present system of responsible government where the government is responsible to the confidence chamber, which is the House of Commons?

Ms. Ajzenstat: This was the question that John A. Macdonald and George Brown quarrelled over in the debates in the Legislative Assembly of the Province of Canada. Brown was in favour of an appointed Senate. He was a man of the left but he wanted an appointed Senate. John A. Macdonald, a Tory, wanted an elected Senate. Brown was defending the confidence chamber as the more democratic in the sense of populist chamber. He was of course immensely proud of the overthrow of the colonial oligarchies, the 1848 triumph over the Family Compact and the Château Clique. But Macdonald conceded the point and went with Brown on that subject and so you have the appointed Senate.

The argument was that if the Senate is elected they will just grab the power to reject. It is institutionalized though, in sections 54 and 53 of the Constitution Act, 1867. Responsible government is described, in essence, as it applies to taxing and spending measures and it says, though, only that the House of Commons

la notion d'égalité; nous devons respecter le peuple. Je dois dire qu'on ne les présente pas toujours très bien à l'émission *Cross Country Checkup*.

Le sénateur Angus : Il ne se présente pas toujours aux urnes non plus.

Mme Ajzenstat : Je ne crois pas qu'un taux de participation élevé aux élections témoigne nécessairement de l'intérêt des gens envers la politique. Je n'en suis pas sûre. Un mandat renouvelable de huit ans me conviendrait mieux si les sénateurs étaient élus.

Le sénateur Fraser : Ma question porte sur un détail, monsieur Beaujot, et vous pouvez m'envoyer promener si vous le voulez. En tant que personne dont les ancêtres proviennent de la Nouvelle-Écosse, je me demande si dans le tableau 1, dans les colonnes relatives à 1871, les chiffres concernant l'Île-du-Prince-Édouard et la Nouvelle-Écosse n'auraient pas été inversés.

M. Beaujot : J'ai envoyé une version révisée.

Le sénateur Fraser : Je ne l'ai pas reçue, mais c'est très bien.

M. Beaujot : Les trois chiffres ont été inversés.

Le sénateur Fraser : Vous avez de toute évidence réfléchi longuement sur la dynamique du Parlement, et je me demande si vous pourriez m'expliquer quelle serait selon vous l'incidence sur cette dynamique d'un Sénat élu doté des pouvoirs actuels. Un certain nombre de personnes, dont quelques membres éminents de cette Chambre, sont d'avis que si nous passons à un Sénat élu sans rien changer d'autre, le Sénat revendiquerait rapidement au moins la même légitimité que la Chambre des communes puisque chaque sénateur compterait davantage d'électeurs dans sa circonscription peu importe le système électoral et siègerait pour une plus longue période.

Ma question est la suivante : sans aucune modification des pouvoirs, un Sénat élu minerait-il le système de gouvernement responsable actuel selon lequel le gouvernement est comptable devant la chambre habilitée à prendre un vote de confiance, soit la Chambre des communes?

Mme Ajzenstat : John A. Macdonald et George Brown ont débattu de cette question à l'Assemblée législative de la province du Canada. M. Brown était en faveur d'un Sénat nommé. Il était de gauche, mais il souhaitait que les sénateurs soient nommés. De son côté, John A. Macdonald, un conservateur, préconisait un Sénat élu. M. Brown décrivait la Chambre des communes comme étant davantage démocratique, la qualifiant de chambre du peuple. Il était bien entendu extrêmement fier du renversement des oligarchies coloniales, la victoire de 1848 sur le Pacte de la famille et la Clique du château. M. Macdonald s'est rallié à M. Brown, et c'est pourquoi nous avons un Sénat nommé.

L'argument qu'on faisait valoir, c'était que si le Sénat est élu, il obtiendra seulement le pouvoir de rejeter. Les articles 53 et 54 de la Loi constitutionnelle de 1867 décrivent le système de gouvernement responsable en ce qui a trait à l'impôt et aux dépenses. Ils prévoient que les projets de loi de finances doivent

must not be left out of the loop — that is, money bills must be introduced in the House of Commons. Is that protection enough? I think there is a good question there and I do not know how the dynamic would play out.

I have heard senators talk about this, eminent ones from a somewhat older generation, and they always say that the Senate defers naturally to the House of Commons in the end after hoping for reforms, after kicking up a fuss, after slowing things down, because it is not elected. Therefore the point is well taken; an appointed Senate is safer.

Senator Comeau: Professor Ajzenstat, I cannot help but refer back to the mention of the name Ambroise Comeau, who was appointed way back in the early 20th century by Sir Wilfrid Laurier and actually came from my village of Meteghan Station, so I could not help mentioning that.

My question is to Professor Beaujot regarding geography in order to respond to the proposals of Senators Murray and Austin. Have you heard of anyone looking at Senate reform not based on geography per se but based on community of interests rather than geography? The reason I mention this is that often regions may have more in common from further away than from a geographical area. For example, the coastal regions of British Columbia have much more in common with the coastal regions of Atlantic Canada than with the southern mainland.

I am not advocating this but should consideration be given to possibly looking at community of interests rather than straight geography if we were to look at a future Senate?

Mr. Beaujot: Yes, I think so. In the debates at the end of June, I liked that the Senate seeks to represent various kinds of diversity in Canada, including diversities of interest. It is rather more difficult to identify things by interest, though I do refer to distance, centre and periphery as key matters with regard to regionalism. In that sense, those further away from the centre have a common interest to be against, whether they call it the east or Ottawa or whatever it may be.

Senator Comeau: If you follow debates at all in both the House and in the Senate, you will often find that people from the rural communities of Canada tend to have a point of view which is much more common regardless of where they are from, than people from urban areas which have different issues and commonalities.

I come back to that point. My understanding is that Canada is now 75 per cent to 80 per cent urban versus 20 per cent to 25 per cent rural. The rural problems are so vastly different from the urban ones. Should we pursue this as an alternative to geographic reform?

Mr. Beaujot: As I said previously, there are other kinds of geographic differences that are perhaps as important. I would especially identify the three largest cities — Montreal, Toronto and Vancouver — as having different interests in a variety of things, and also with regard to population matters being much

être présentés à la Chambre des communes. Cette protection est-elle suffisante? Il s'agit là d'une bonne question, et je ne sais pas quel serait l'effet sur la dynamique.

J'ai entendu des sénateurs parler de cela, des sénateurs éminents d'une génération un peu plus vieille, et ils affirment toujours que le Sénat s'en remet naturellement à la Chambre des communes au bout du compte après avoir espéré des réformes, insisté et ralenti les choses, car il n'est pas élu. J'en prends donc bonne note; un Sénat nommé est plus sûr.

Le sénateur Comeau : Madame Ajzenstat, je ne peux pas m'empêcher de mentionner le nom d'Ambroise Comeau, qui a été nommé au Sénat au début du XX^e siècle par sir Wilfrid Laurier. Il était originaire de mon village, Meteghan Station, et c'est pourquoi je voulais le mentionner.

Ma question s'adresse à M. Beaujot et concerne la proposition des sénateurs Murray et Austin. Quelqu'un a-t-il déjà examiné la réforme du Sénat non pas en se fondant sur la géographie, mais plutôt sur les communautés d'intérêts? Je pose cette question parce que souvent des régions éloignées l'une de l'autre peuvent avoir davantage en commun entre elles qu'avec des régions situées à proximité. Par exemple, les régions côtières de la Colombie-Britannique ont beaucoup plus en commun avec les régions côtières de l'Atlantique qu'avec celles du sud du pays.

Ce n'est pas ce que je veux préconiser, mais je me demande si on ne devrait pas envisager de nous pencher sur les communautés d'intérêts plutôt que simplement sur la géographie dans le cadre de la réforme du Sénat.

M. Beaujot : Oui, c'est ce que je pense. Lors des débats à la fin juin, j'ai bien aimé entendre dire que le Sénat cherche à représenter la diversité du Canada, y compris les différents intérêts. Il est plus difficile de grouper les régions selon leurs intérêts, quoique je parle dans mon texte de la distance, notamment entre le centre et la périphérie, comme étant un des principaux facteurs qui sous-tendent le régionalisme. Les régions situées loin du centre ont un intérêt en commun, qu'elles appellent ce centre l'est ou Ottawa ou quoi que ce soit d'autre.

Le sénateur Comeau : Si vous suivez les débats de la Chambre et du Sénat, vous remarquerez que souvent les gens issus des collectivités rurales du Canada ont tendance à partager le même point de vue peu importe la région d'où ils viennent, contrairement aux personnes des régions urbaines, dont les problèmes et les préoccupations sont différents.

Je voudrais revenir sur ce point. Je crois savoir qu'à l'heure actuelle entre 75 p. 100 et 80 p. 100 de la population canadienne vit en milieu urbain tandis que de 20 p. 100 à 25 p. 100 habite une région rurale. Les problèmes que vivent les collectivités rurales sont largement différents de ceux des régions urbaines. Devrions-nous plutôt examiner la réforme du Sénat sous cet angle?

M. Beaujot : Comme je l'ai dit tout à l'heure, il existe d'autres types de différences géographiques qui sont peut-être toutes aussi importantes. Par exemple, les trois plus grandes villes — Montréal, Toronto et Vancouver — ont des intérêts différents à de nombreux égards et des préoccupations sur le plan de la

more growth-oriented, whereas the rural areas, the areas more distant in Northern Quebec and Northern Ontario, including the rural areas of the Prairie provinces, are subject to depopulation. My brother farms near Kipling. Already his child has to travel some 20 kilometres to go to a school where there are three or four people in the same grade. In a few more years, he will have to go 40 kilometres to find two or three children of the same age. There are all kinds of things that are rather different in the rural areas.

Senator Comeau: I am not proposing this as such but only raise it as a subject of debate. We have a House of Commons which is based on population and numbers. The House of Commons is generally capable of minding the shop for the more populous regions and the major urban centres, and historically the Senate has taken on the role of trying to present views that are not necessarily topical or of current interest to the national media. If we propose making the Senate another House based on population, are we not defeating the purpose of that aspect of the Senate?

Mr. Beaujot: Yes. It is important to raise that and I also mentioned it in my own comments. Population size is only one of the things to be considered here. I was pleased to see in the debates from the end of June that the Senate has a higher proportion of women, more visible minorities and more Aboriginals than the House of Commons.

By focusing on the four or five regions, there could easily be a situation where people from the metropolitan areas get to be in this chamber, rather than representing the variety within those regions based on as you say, Senator, size of the place of residence. I do not know how one does that politically or makes it work in terms of where people come from and how people are elected or appointed, but I think it is important to raise those things, as you are.

Senator Murray: I think Senator Comeau is raising the concept of making the Senate a kind of "États généraux," or "states general" of some kind. I do not know how you would go about it in a country as diverse as this one but it is an interesting concept. It would be interesting to try to design one. It might be an interesting retirement project for Senator Austin and me. It is an interesting thought and it has come up before.

I have no questions for Professor Beaujot, but I want to thank him for his presentation and the body of material that he has left with us and the references he has made to the books and studies he has done. This will be very helpful to us, certainly to Senator Austin, myself and others, as the debate on our proposed amendment continues.

Professor Ajzenstat, if I followed your argument correctly, you have some problem with the idea of an eight-year renewable term for appointed senators because it would threaten to compromise the independence of senators. If it threatens to compromise the independence of senators, that would constitute a fundamental change in the Senate. If that is what is being proposed in Bill S-4, as I believe, then it is the contention of some of us that it is not

croissance de la population. À l'inverse, les régions rurales, notamment les régions éloignées du nord du Québec et de l'Ontario, ainsi que les régions rurales des Prairies, souffrent de dépeuplement. Mon frère pratique l'agriculture près de Kipling. Son enfant doit faire environ 20 kilomètres pour se rendre à l'école qu'il fréquente, où il y a trois ou quatre élèves par classe. Dans quelques années, il devra faire 40 kilomètres pour pouvoir trouver deux ou trois enfants du même âge que lui. Il existe toutes sortes de différences entre les régions rurales et urbaines.

Le sénateur Comeau : Je ne fais que soulever cette question aux fins du débat. La répartition des sièges à la Chambre des communes est fondée sur la population. En général, la Chambre s'occupe davantage des problèmes des régions peuplées et des grands centres urbains, tandis que le Sénat a toujours essayé de faire valoir les points de vue sur des sujets qui ne retiennent pas nécessairement l'attention des médias nationaux. Nous proposons de faire du Sénat une autre Chambre des communes dont la représentation est fondée sur la population. N'allons-nous pas à l'encontre du rôle traditionnel du Sénat?

M. Beaujot : Oui. Il est important de soulever cette question, et j'en ai d'ailleurs parlé dans mes commentaires. La taille de la population n'est qu'un des éléments à prendre en compte. J'ai été heureux d'apprendre au cours des débats de la fin juin que la proportion de femmes, de minorités visibles et d'Autochtones est plus élevée au Sénat qu'à la Chambre des communes.

En se concentrant sur les quatre ou cinq plus grandes régions, on pourrait facilement se retrouver dans une situation où ce serait des gens des régions métropolitaines qui se retrouveraient au Sénat en raison, comme vous l'avez dit monsieur le sénateur, de la taille de la population de ces régions. Je ne sais pas comment cela fonctionne sur le plan politique, c'est-à-dire selon quel principe les personnes sont élues ou nommées, mais je crois qu'il est important de souligner ces éléments, comme vous le faites.

Le sénateur Murray : Je crois que le sénateur Comeau fait valoir l'idée de faire du Sénat des États généraux, si je puis dire. Je ne sais pas comment on pourrait y parvenir dans un pays aussi diversifié que le nôtre, mais il s'agit d'une idée intéressante. Il serait intéressant de concevoir cela. Ce pourrait être un bon projet de retraite pour le sénateur Austin et moi-même. On a déjà parlé de ce concept.

Je n'ai pas d'autres questions pour le professeur Beaujot, mais je tiens à le remercier pour son exposé, la documentation qu'il nous a remise et les références qu'il a faites au livre et aux études qu'il a rédigées. L'information nous sera très utile, certainement au sénateur Austin, à moi-même et à d'autres, au cours du débat sur la modification que nous avons proposée.

Madame Ajzenstat, si j'ai bien compris votre argument, l'idée d'établir un mandat renouvelable de huit ans pour les sénateurs nommés pose des problèmes, car vous estimez que cela minera l'indépendance des sénateurs. Si c'est en effet le cas, il s'agirait donc là d'un changement fondamental au Sénat. Si c'est ce que propose le projet de loi S-4, comme je le crois, je dois dire que certains d'entre nous sont d'avis que le Parlement n'a pas le

within the power of Parliament acting exclusively to do this but, rather, it would take Parliament plus seven provinces with at least 50 per cent of the population. You may or may not wish to comment on that.

I want to return to the issue raised by Senator Fraser with regard to powers. Even the supposedly co-equal Senate that the fathers created in 1867 deferred, as you point out, to some extent to the House of Commons as the popular chamber, in particular on the question of money bills. In 1982, the then-fathers of the Constitution accorded a very limited role to the Senate in the constitutional amending process. We now have only a suspensive veto over most constitutional amendments as you are aware. More important, over the years, the conventions have grown up under which we normally defer to the elected House. We rarely defeat a legislative measure except in certain extreme circumstances. Even when we amend a bill, if the House of Commons insists several times on rejecting our amendment, normally we take the position that, at the end of the day, the House of Commons prevails.

Senator Fraser's point, and mine also, is that an elected Senate would be bound by none of those conventions. Indeed, because of the length and breadth of the mandate that the senators would have, each of them representing more voters, they could quickly become an elite body with primacy over the House of Commons unless steps were taken in the Constitution to limit the powers of the Senate and insist on the primacy of the Commons.

Ms. Ajzenstat: Traditionally, the Senate has had all the powers of the House of Commons but it has not always exercised them. The way you so admirably and succinctly put it amounts surely to this: We have two worries — one, that the Senate will not be independent enough and, two, that it will become too independent. Am I right?

Senator Murray: Yes.

Ms. Ajzenstat: I do not think I am the one to offer an opinion on this. Now that we have reached that point, perhaps it has clarified your dilemma. You want an independent Senate but one that is ready to step back just a little, but not on any particular block of powers. You do not say the Senate cannot legislate for this matter or that policy or this central idea. It should look like a true second chamber.

Senator Murray: A Senate with electoral legitimacy would, I think, have to have its powers circumscribed to ensure the primacy of the Commons as the confidence chamber. That would be my contention.

Ms. Ajzenstat: What powers would those be? What powers would you take away?

Senator Murray: Possibly only a suspensive veto. I do not know. I have not thought it through. They have done that already, as you know, in the first part of the other century in Great Britain with the Parliament Act of 1911.

pouvoir d'agir seul; il lui faudrait obtenir l'appui de sept provinces et d'au moins 50 p. 100 de la population. Je vous laisse libre de commenter là-dessus.

Je veux revenir sur la question soulevée par le sénateur Fraser au sujet des pouvoirs. Même le Sénat prétendument égal que les Pères de la Confédération ont créé en 1867 s'en remettait, comme vous l'avez souligné, dans une certaine mesure, à la Chambre des communes, qualifiée de chambre du peuple, en particulier en ce qui a trait aux projets de loi de finances. En 1982, les Pères de la Constitution de l'époque ont accordé un rôle très limité au Sénat dans le processus de modification de la Constitution. Nous ne détenons maintenant qu'un droit de veto suspensif quant à la plupart des modifications constitutionnelles, comme vous le savez. De façon plus importante, au fil des ans, nous en sommes venus à nous en remettre généralement à la Chambre. Nous rejetons rarement une mesure législative, sauf dans certaines circonstances extraordinaires. Même lorsque nous modifions un projet de loi, si la Chambre des communes rejette à plusieurs reprises notre amendement, nous nous rangeons normalement de son côté.

D'après le sénateur Fraser et moi-même, le Sénat élu ne respecterait plus aucune de ces conventions. En effet, en raison de la durée et de la portée du mandat des sénateurs et du fait chacun d'eux représenterait davantage d'électeurs, le Sénat pourrait rapidement devenir un organe supérieur qui exercerait sa suprématie sur la Chambre des communes, à moins qu'on n'ajoute dans la Constitution des dispositions visant à restreindre les pouvoirs du Sénat et à réitérer la primauté de la Chambre des communes.

Mme Ajzenstat : Depuis toujours, le Sénat détient tous les mêmes pouvoirs que la Chambre des communes, mais il ne les a pas toujours exercés. Vous résumez admirablement bien et de façon succincte les deux préoccupations, à savoir que le Sénat ne sera plus suffisamment indépendant ou qu'il deviendra trop indépendant. Est-ce bien cela?

Le sénateur Murray : Oui

Mme Ajzenstat : Je ne crois pas que je devrais présenter une opinion là-dessus. Maintenant que nous en sommes là, peut-être que le dilemme est réglé. Il faut un Sénat indépendant, mais qui soit prêt à céder un peu de pouvoirs, mais pas n'importe lesquels. Il ne faut pas dire que le Sénat ne peut pas légiférer sur certaines questions. Il doit ressembler à une véritable deuxième chambre.

Le sénateur Murray : Un Sénat élu devrait à mon avis détenir des pouvoirs restreints afin d'assurer la primauté de la Chambre des communes à titre de chambre habilitée à prendre un vote de confiance. C'est ce que je crois.

Mme Ajzenstat : Quels seraient ces pouvoirs? Quels pouvoirs lui enlèveriez-vous?

Le sénateur Murray : Possiblement un droit de veto suspensif uniquement. Je ne sais pas. Je n'y ai pas bien réfléchi. C'est ce que la Grande-Bretagne a précisé, vous savez, au début du siècle précédent dans la Loi de 1911 sur le Parlement.

Ms. Ajzenstat: Do not forget the story of the provincial premiers: they just did away with the upper chamber because they could do it. It was within their constitutional power to do it. In a crisis, you must have some safeguard against that.

Senator Murray: I appreciate that. Every now and then you hear people say, "This or that provision goes back to 1867 and it is so old and antiquated." We forget that, in 1982, the first ministers had the opportunity to make changes. Not only did they not make changes in institutions such as the monarchy, and made very limited changes to the Senate, they made it that any change affecting the monarchy will require unanimous consent, and I think the abolition of the Senate would require unanimous consent. Those decisions were made in 1982, not in 1867. I think that is important.

Ms. Ajzenstat: There were other mistakes made in 1982.

Senator Murray: Other "mistakes"?

Ms. Ajzenstat: I will not give you a list; that would be ridiculous.

The idea that the premiers and the government spoke for the people of the provinces is wrong. There is a very good case to be made that the Parliament, including where possible the two Houses, speaks for the people. You do not need a mass referendum. That was the decision they came to in 1867. However, in 1982 it was assumed that the government's approval was required. They did not necessarily have to put it to the legislatures.

Senator Murray: That was true in 1982, but post-1982, you have to go to the legislatures.

Ms. Ajzenstat: They corrected that mistake.

Senator Hubley: I want to refer back to some of Senator Comeau's and Senator Murray's comments. I am not sure that I feel comfortable with the representation that the regions will have. I may be looking at regions differently from you. We have looked at the divisions across our country, which were geographic parts. You have identified that there have been books written on economic regions, histories of areas, politics, sociology. However, in talking about community of interests, one thing that comes to mind, certainly in a small province such as Prince Edward Island, is the movement from the rural to the urban area and the dramatic impact that has on our province. Who will fill in that representation if the House of Commons is elected by population numbers as it is? Who then will be responsible for those areas that are sparsely populated? Is that a region now? Will the farming communities in our country now be regions? Can we refer to fishing areas as regions? If we can, how do we get representation within the Senate, because that is from where it will come, to responsibly have representation from those areas that are needed?

In the debate that I am hearing, we seem to be talking about populations. I am saying that the areas and regions of the country are not just geographic, but they do flow sometimes. We create areas or regions that need to have support and need to have representation.

Mme Ajzenstat: N'oubliez pas l'histoire des premiers ministres provinciaux : ils ont éliminé la chambre haute parce qu'ils étaient en mesure de le faire. La Constitution leur conférerait ce pouvoir. Il faut une mesure de protection pour empêcher cela en période de crise.

Le sénateur Murray: Je comprends. De temps à autre, on entend dire que telle ou telle disposition qui remonte à 1867 est désuète. Nous oublions qu'en 1982, les premiers ministres ont eu l'occasion d'apporter des changements. Ils ont choisi de ne pas modifier des institutions comme la monarchie. Ils ont apporté quelques légers changements au Sénat, mais ils ont établi que tout changement concernant la monarchie nécessitera le consentement unanime, et je crois que l'abolition du Sénat exigerait le consentement unanime. Ces décisions ont été prises en 1982, non pas en 1867. Je crois que c'est important de le souligner.

Mme Ajzenstat: D'autres erreurs ont été commises en 1982.

Le sénateur Murray: D'autres « erreurs »?

Mme Ajzenstat: Je ne vous dresserai pas une liste; ce serait ridicule.

Il est faux de dire que les premiers ministres et le gouvernement ont parlé au nom des habitants des provinces. On peut faire valoir l'argument solide que le Parlement, incluant les deux chambres lorsque possible, s'exprime au nom du peuple. Un référendum n'est pas nécessaire. C'est ce qu'on a conclu en 1867. Toutefois, en 1982, on a prétendu que l'approbation du gouvernement était requise. Il ne fallait pas nécessairement consulter les assemblées législatives.

Le sénateur Murray: C'était vrai en 1982, mais depuis, il faut consulter les assemblées législatives.

Mme Ajzenstat: Cette erreur a été corrigée.

Le sénateur Hubley: Je veux revenir aux propos du sénateur Comeau et à ceux du sénateur Murray. Je n'approuve pas tout à fait la représentation dont bénéficieront les régions. Mon point de vue sur les régions est peut-être différent du vôtre. Nous avons examiné les divisions de l'ensemble du pays, qui sont des régions géographiques. Vous avez mentionné que des livres ont été écrits sur les régions économiques, l'histoire des régions, la politique et la sociologie. Cependant, en ce qui concerne les communautés d'intérêts, ce qui me vient à l'esprit, c'est le cas de l'Île-du-Prince-Édouard. Cette petite province est aux prises avec un problème d'exode rural, qui a des répercussions dramatiques. Qui représentera cette province si les députés sont élus en fonction de la taille de la population? Qui sera alors responsable des régions à faible population? Seront-elles encore considérées comme des régions? Est-ce que les collectivités agricoles du pays seront considérées comme des régions? Les zones de pêche pourront-elles être des régions? Si c'est le cas, comment assurer une représentation au Sénat, car c'est cette chambre qui devra veiller à représenter les régions qui ont besoin de l'être.

Dans le présent débat, nous semblons parler de la taille des populations. Ce que je veux dire, c'est que la définition des régions ne s'effectue pas seulement en fonction de la géographie; nous créons des régions qui ont besoin de soutien et qui doivent être représentées.

What does the word “regional” mean to you? What is “regional”?

Ms. Ajzenstat: Although senators formally represent a region, do not forget that they speak for Canada. They speak for the national interest. They do not bring corporate-defined separate interests into the Senate arena of deliberation. It is a problem of our politics generally today that too many people say, “I am who I am and I want what I want and I want it now.” There is no deliberation. You find it in universities.

It is a modern plague. We have no sense of discourse, dialogue and exploration. This explains my pleasure in reading those June debates. I had forgotten how fine it was to read the debates in an arena where people deferred to one another and were courteous. The more you have an idea that a senator or a member of Parliament represents a particular interest, women or what have you, you are detracting from the deliberative character of the arena. In my view, a senator from a city will feel obligated to look after rural interests and bring the Senate’s attention to problems there. It will follow from his or her understanding of the nature of his obligation.

Mr. Beaujot: I agree considerably with my colleague. I like the way she put it in terms of representing the whole country in addition to areas, although I am not so sure when it comes to looking after the interests of people from a fairly different region that people will always do it properly. However, that is not my main comment on the question.

I was not bringing into question the current arrangement of the Senate that it is based on regions. It is smart to have a certain number of regions, four or five, that are about equally represented at the Senate level. These places could differ considerably by population size and that would be good because the House of Commons is more based on population size.

At the same time, there is a historical basis for the current arrangement of four regions. In my view, the current situation calls for five or six regions, the sixth one being the North, as being regions that constitute Canada.

If one was to redo things from the past, I would put Newfoundland as an Atlantic province rather than the Maritime provinces separately. You may have a rather different view, being from there yourself, senator.

We cannot really redo this and thus the proposal is not a bad solution because it creates another region for British Columbia without giving it the full 24-seat status. It expands the number of seats for Alberta especially, which is closer to British Columbia in population size. I was discussing this with various of my relatives from British Columbia, Alberta and Saskatchewan. Where do these provinces belong? Are they Prairie provinces? Could we talk about the mountain provinces, which are Alberta and British Columbia, and then put Manitoba and Saskatchewan separately? I have a fondness of that point of view, being from Saskatchewan and feeling that Saskatchewan is unique and should be a region of its own, or with Manitoba. Alberta is rather different because it has so much oil. It is more similar to British Columbia, which has

Que signifie le mot « régional » pour vous? Quel est son sens?

Mme Ajzenstat : Même si officiellement les sénateurs représentent une région, il ne faut pas oublier qu’ils s’expriment au nom du Canada. Ils font valoir les intérêts nationaux. Ils ne représentent pas des intérêts privés dans l’enceinte du Sénat. Le problème en politique aujourd’hui, c’est que trop de gens veulent obtenir des choses dans l’immédiat et sans discuter. Il n’y a aucune délibération. C’est ce qu’on observe dans les universités.

C’est la peste des temps modernes. Nous n’avons aucun sens du dialogue et de la réflexion. C’est ce qui explique le plaisir que j’ai eu à lire le compte rendu des débats du mois de juin. J’avais oublié à quel point il est bien de lire des débats qui se tiennent dans une enceinte où chacun fait preuve de courtoisie. Quand les sénateurs ou les députés défendent des intérêts en particulier, que ce soit ceux des femmes ou d’autres, cela fait en sorte qu’on s’éloigne de l’aspect délibératif du Sénat. À mon avis, un sénateur provenant d’une ville se sentira obligé de veiller aux intérêts des régions rurales et d’attirer l’attention du Sénat sur les problèmes qu’elles connaissent. C’est ce que sa compréhension de la nature de ses obligations le portera à faire.

M. Beaujot : Je suis assez d’accord avec ma collègue. J’aime bien sa façon d’expliquer les choses, c’est-à-dire que les sénateurs représentent l’ensemble du pays en plus de leur région, quoique je ne sois pas convaincu qu’ils veillent comme il se doit sur les intérêts des régions assez différentes de la leur. Ce n’est toutefois pas le principal commentaire que je veux faire.

Je ne remets pas en question le système actuel selon lequel les sénateurs représentent une région. C’est logique qu’un certain nombre de régions, quatre ou cinq, soient représentées à peu près également au Sénat. La taille de la population de ces régions pourrait varier considérablement, ce qui ne poserait pas de problèmes puisque la représentation à la Chambre des communes est davantage fondée sur la taille des populations.

Les divisions actuelles ont un fondement historique. Selon moi, la situation actuelle fait qu’il devrait y avoir aujourd’hui cinq ou six régions au Canada, la sixième étant le Nord.

Si on modifiait ce qui a été établi dans le passé, j’inclurais Terre-Neuve dans les provinces maritimes. Vous avez peut-être une opinion plutôt différente, sénateur, puisque vous êtes originaire de là.

Nous ne pouvons pas vraiment modifier le système, et c’est pourquoi la proposition n’est pas une mauvaise solution parce qu’elle fait de la Colombie-Britannique une autre région sans lui attribuer l’ensemble des 24 sièges. En outre, le nombre de sièges augmenterait en Alberta, dont la taille de la population est semblable à celle de la Colombie-Britannique. J’ai discuté de cela avec des membres de ma famille qui habitent en Colombie-Britannique, en Alberta et en Saskatchewan. Ces provinces font-elles partie des Prairies? Pourrions-nous parler des provinces des montagnes pour l’Alberta et la Colombie-Britannique et grouper le Manitoba et la Saskatchewan? C’est ce que je crois profondément, étant originaire de la Saskatchewan. J’estime que cette province est unique et devrait constituer une région en soi,

all the resources. They are not far from each other so during the winter people can go from Edmonton and Calgary to warmer places, or at least to retire, and many do.

It is difficult to know where to put the divisions. The idea of having two regions in the West makes sense.

Senator Hubley: How best can we achieve the appropriate representation from areas? Do we have more flexibility in addressing regional concerns if we have an appointed Senate over an elected Senate?

Ms. Ajzenstat: Yes.

Senator Munson: Professor Ajzenstat, I know you discussed minorities. You mentioned that we represent all Canadians and that is important. It has also been mentioned that the Senate has a higher representation of minorities and women than does the House of Commons.

In an elected Senate, do you have any fears or concerns about where women and minorities would fit in the great big machines of political parties and what they have to do to elect people? In other words, there could be 100 men in the Senate and there could be no minorities through an elected Senate.

Ms. Ajzenstat: That is how it was in the past. It did not work out badly. I am sorry. Of course, we have to have women in the Senate, but do you think you are going to corral them and put them in? It is often a problem getting a woman to run for a party or asking her to take a promotion or elevation in the ranks of the judiciary because she is deferring to the fact that her husband has a career. It is a pattern with women that I know, certainly.

Sometimes women have other things to do with their lives than to go into politics. It is just a pattern. One wants to see more opportunities open for women, but I know I have been called by every political party to run, and I mean the little ones as well, either in the province or federally. No, that is not how my career went. Women are busy creatures. This is heresy but I also think that one of the benefits of living in a liberal democracy is that you do not have to think all the time about politics. You can get on with careers in science. You can become a national figure skating champion. There are other things to do. Of course, in a moment of crisis, you should do your share. You should become involved. However, I am not as worried about low voter turnouts as some of my good colleagues in political science are.

Senator Munson: Are you not worried that there would be fewer women or minorities in an elected Senate? Prime ministers have appointed women and minorities of merit to be in the Senate to compensate for all these men.

ou bien avec le Manitoba. L'Alberta est une province plutôt différente à cause du pétrole. Elle ressemble davantage à la Colombie-Britannique, qui regorge de ressources naturelles. Elles sont côte à côte, alors durant l'hiver les gens d'Edmonton et de Calgary peuvent aller vers des lieux plus chauds, ou bien y passer leur retraite, comme c'est souvent le cas.

Il est difficile de diviser les régions. L'idée d'établir deux régions dans l'Ouest est logique.

Le sénateur Hubley : Comment faire pour avoir la meilleure représentation? Serait-il plus facile de se pencher sur les préoccupations régionales si nous avions plutôt un Sénat élu?

Mme Ajzenstat : Oui.

Le sénateur Munson : Madame Ajzenstat, je sais que vous avez parlé des minorités. Vous avez affirmé que nous représentons l'ensemble des Canadiens, ce qui est important. Vous avez aussi fait remarquer que la représentation des minorités et des femmes est plus grande au Sénat qu'à la Chambre des communes.

Dans l'éventualité d'un Sénat élu, êtes-vous inquiète de la place que les femmes et les membres des minorités occuperaient au sein des énormes organisations des partis politiques et de ce qu'ils devraient faire pour être élus? Autrement dit, il pourrait y avoir 100 hommes dans un Sénat élu et n'y avoir aucun membre des minorités.

Mme Ajzenstat : Telle était la situation auparavant, et les choses n'allaient pas si mal. Je suis désolée. Naturellement qu'il doit y avoir des femmes au Sénat, mais pensez-vous que vous allez les recruter de force à cette fin? Il est souvent difficile de convaincre une femme de se lancer en politique ou de gravir les échelons dans l'appareil judiciaire, celle-ci invoquant la carrière de son mari pour ne pas le faire. C'est certes-là un schéma qui m'est familier.

Les femmes ont parfois d'autres chats à fouetter sur le plan personnel plutôt que de se lancer en politique. C'est tout simplement ainsi. Nous voulons que davantage de perspectives s'offrent aux femmes, et je vous dirai que tous les partis politiques provinciaux ou fédéraux sans exception m'ont demandé de briguer les suffrages. Ce n'est pas l'orientation que je voulais donner à ma carrière. Les femmes sont des personnes occupées. Cela vous paraîtra une hérésie, mais je pense également que le fait de ne pas être tenus de toujours penser à la politique constitue l'un des avantages de la vie dans une démocratie libérale. Vous pouvez embrasser une carrière en sciences. Vous pouvez devenir une championne nationale au patinage artistique. Il y a plusieurs autres possibilités. Naturellement, vous devez apporter votre contribution en période de crise. Il faut alors s'engager. Cependant, je ne suis pas aussi inquiète que mes collègues politologues à propos du faible taux de participation électorale.

Le sénateur Munson : Craignez-vous qu'un Sénat élu comprenne moins de femmes ou de membres des minorités? Les premiers ministres ont nommé au Sénat des femmes et des membres des minorités valables pour faire contrepoids aux nombreux sénateurs.

Ms. Ajzenstat: That is fine. I am happy about that. When you receive a direct invitation and you do not have to run for office, why not take it? That is excellent.

Senator Angus: Are you available?

Senator Munson: This morning one of our witnesses said we do not know where we are going on this term-limits business and what the destination is. Do you share that view? In other words, there are critics who feel this is more a piecemeal approach to changing the Senate, yet we do not know what will happen at the end of the day.

Ms. Ajzenstat: People want change. They want renovation. They want a new reason to feel confident in Parliament. I will say that political scientists have not done the Senate a favour. They do not teach it any more. They do not discuss it. Institutions are not studied. Policy issues are studied endlessly. Political sociology is everywhere. We took that sociological turn in the 1960s and have never recovered. It is contributing to the demeaning of respect for Parliament and for the Senate.

It is so easy for a professor to stand before a class and tick off all the mistakes and problems. He or she feels superior and the students wonder, "Why should I get interested in anything? Why should I care? Why should I have respect for these people?" I see the problem goes back to 1908 and Senator Comeau.

Senator Munson: My major concern is whether I can run for the eight-year term when I turn 75.

Ms. Ajzenstat: I hope you are in good health.

Senator Watt: I am from the North and will speak from that perspective. I believe when you were describing the various regions in this country, you included the North as one of the regions separate from the rest of the provinces. We talk of regional representations. We do not necessarily all come from the same basic background in terms of what we mean by "region." I have tried to look at a way not only to increase our voice but also to be heard within the central system, within the federation. That is in the House of Commons and also within the Senate. At times, it is difficult to get your message across, especially because you are dealing with partisan instruments. Whatever issues you might have, they become swallowed by the political matters rather than being judged on the merits of the case. Personally, as an individual senator I find that is a hard thing under which to operate.

I tend to think our country is very diverse and today it does not reflect that in the way the instruments are available to each one of us with a case to make from time to time for the purpose of social and economic matters.

At times, people who live in the North tend to get forgotten; the fact is they do exist and have the right to exist, and they have the same concerns as those who live in the South.

Mme Ajzenstat : Bravo! J'en suis ravie. Pourquoi pas, lorsqu'on vous y invite directement à le faire et que vous n'avez pas d'autres engagements? C'est très bien.

Le sénateur Angus : Êtes-vous disponible?

Le sénateur Munson : Selon un de nos témoins de ce matin, nous ignorons quelles seront les conséquences de la limitation du mandat. Partagez-vous cet avis? Autrement dit, certains croient qu'il s'agit-là d'une réforme à la pièce du Sénat, mais nous ignorons quel sera le résultat final.

Mme Ajzenstat : Les gens veulent un changement, une modification. Ils veulent une nouvelle raison d'avoir confiance au Parlement. J'ajouterai que les politologues n'ont pas fait une faveur au Sénat. Ils n'abordent plus cette question dans leurs cours ni dans leurs discussions. On n'étudie plus les institutions, mais on se penche inlassablement sur les enjeux politiques. La sociologie politique est omniprésente. Dans les années 1960, nous avons adopté l'approche sociologique, et rien n'a changé depuis. C'est un facteur qui a contribué à l'érosion du respect à l'endroit du Parlement et du Sénat.

C'est tellement facile pour un professeur d'énumérer à ses étudiants tous les problèmes et toutes les erreurs. Il a l'impression d'être supérieur, et ses étudiants se demandent pourquoi ils devraient s'intéresser à la chose politique et respecter les politiques. Je constate que le problème remonte à 1908 et découle du sénateur Comeau.

Le sénateur Munson : Je veux surtout savoir si je pourrai briguer un mandat de huit ans lorsque j'aurai 75 ans.

Mme Ajzenstat : J'espère que vous serez alors en bonne santé.

Le sénateur Watt : Étant du Nord, mes propos tiendront compte de la situation de cette région. Je pense que, lorsque vous avez décrit les différentes régions du pays, vous avez signalé que le Nord était l'une des régions distinctes du reste des provinces. Nous parlons de représentation régionale. Nous ne provenons pas tous nécessairement de la même « région », selon le sens que nous donnons à ce dernier terme. J'ai essayé de trouver un moyen non seulement de nous donner davantage voix au chapitre, mais aussi de nous faire entendre au sein du système central et de la fédération, c'est-à-dire à la Chambre des communes et également au Sénat. Il est parfois difficile de faire passer son message, surtout lorsque la partisanerie entre en ligne de compte. Quels qu'ils soient, les problèmes sont ensevelis sous des questions d'ordre politique au lieu d'être examinés en toute objectivité. À titre de sénateur, je trouve personnellement que c'est un obstacle dans notre mode de fonctionnement.

Je suis enclin à penser que notre pays est doté d'une grande diversité qui ne se traduit pas aujourd'hui dans les moyens qui s'offrent à chacun de nous pour faire valoir à l'occasion un point de vue social et économique.

Parfois, on a tendance à oublier les gens du Nord. Pourtant, ils existent bel et bien et ils en ont le droit; leurs préoccupations sont les mêmes que ceux et celles qui vivent dans le Sud.

This is where the Senate becomes a very important instrument. When the House of Commons looks at what needs to be done for the benefit of the country, it tends to pass one law that fits all. When that happens, the Senate becomes a very important instrument for saying, "Hold on for a moment. These are people who are trying to make ends meet and trying to build their economies. If you go in that direction, you will be forcing them to go into bankruptcy." I face that close to every day — maybe every week or second week, whatever that means.

How do you see the representation of the Inuit from the North? Can they increase their voice and be heard? What do we need to do within the central system, not only within the Senate itself? We also have to look at a need to reform the House of Commons, not only the Senate, if we are going to find a solution to the problem.

Right now, I cannot look at the way we are approaching Senate reform as anything more than a piecemeal basis which, in a sense, is to sort of rake the top of the apples or the oranges, but you do not go into it.

How would you analyze all that and how do we deal with it? What would be your recommendations so that the people in the North do not get forgotten? We have a great deal to contribute. We are even having difficulty today getting the message across to the world that climate change is not tomorrow. It is real. It is today. We are faced with that on a daily basis; we must try to make adjustments to our economic needs and social well-being, including our culture.

Senator Comeau mentioned the community of interests. That is one area with which I am concerned. I am also concerned with the people's interest. The way another senator describes a region is not necessarily the way I would describe it. I leave that with you to see what kind of recommendation you can make.

Ms. Ajzenstat: I think you are recommending that I should think this matter through again.

Senator Watt: I am not doing a very good job.

The Chairman: You did a fine job. Feel free to comment. We have several more minutes of Senator Watt's time if you want to comment.

Senator Watt: Although it would not solve the whole problem, as a person appointed to the Senate, I have no guaranteed seats. In other words, Aboriginal people do not have guaranteed seats. Going back to the early years, before 1982, there was the idea of guaranteed seats within the Senate for Aboriginal people as a whole. I am now not only talking about the Inuit per se but the First Nation, the Metis and the Inuit altogether. That was put forward at that time. Maybe that would be one way of looking at it, getting guaranteed seats within the Senate, because there is no certainty that I would be replaced by an Aboriginal person.

The Chairman: As there is no comment from the witnesses, I will now go to Senator Dawson.

C'est à ce titre que le Sénat devient un instrument très important. Lorsque la Chambre des communes se penche sur les mesures à prendre au pays, elle a tendance à adopter une loi qui s'appliquera à tous. Le cas échéant, le Sénat devient un instrument très important permettant de dire : « Un instant! Ces gens tentent de joindre les deux bouts et de construire leur économie. Si vous adoptez cette mesure, vous les acculerez à la faillite. » C'est une situation à laquelle je suis confronté presque quotidiennement — en fait peut-être toutes les semaines ou les deux semaines, peu importe.

Selon vous, quelle devrait être la représentation des Inuits du Nord? Peuvent-ils davantage avoir voix au chapitre et être entendus? Il ne s'agit pas uniquement de réformer le Sénat. Que faut-il faire au sein de l'appareil central? Il faut aussi envisager la nécessité de réformer également la Chambre des communes, si nous voulons résoudre le problème.

Actuellement, la façon dont nous abordons la réforme du Sénat n'est, à mon avis, qu'une approche fragmentaire et superficielle qui ne va pas au fond des choses.

Qu'en pensez-vous et que devons-nous faire à cet égard? Quelles recommandations formuleriez-vous pour que les gens du Nord ne soient pas oubliés? Nous pouvons apporter beaucoup. Aujourd'hui, nous éprouvons même de la difficulté à faire comprendre que les changements climatiques ne se produiront pas demain. Ils sont bel et bien là. Nous faisons face à ce problème quotidiennement. Nous devons essayer de modifier nos besoins économiques, notre bien-être collectif et notre culture.

Le sénateur Comeau a évoqué la communauté d'intérêts. C'est une question qui me tient à cœur, tout comme celle de l'intérêt des citoyens. Je ne décrirais pas nécessairement une région de la même façon que ne le ferait un autre sénateur. J'aimerais savoir les recommandations que vous formuleriez.

Mme Ajzenstat : Je pense que vous me recommandez de réfléchir encore à cette question.

Le sénateur Watt : Je ne me suis pas fait bien comprendre.

Le président : Au contraire. N'hésitez pas à soumettre vos observations. Le temps de parole du sénateur Watt est loin d'être écoulé, si vous voulez apporter vos commentaires.

Le sénateur Watt : Je sais bien que cela ne résoudra pas le problème intégralement, mais aucun siège n'est garanti, étant donné que les sénateurs sont nommés. Autrement dit, les Autochtones n'ont aucun siège garanti. Auparavant, avant 1982, on avait proposé de garantir aux peuples autochtones des sièges au Sénat. Je ne parle pas uniquement des Inuits, mais également des Métis et des Premières nations. Ce serait peut-être une façon d'envisager les choses — garantir des sièges au Sénat —, car il n'y a aucune certitude que je pourrais être remplacé par un ou une Autochtone.

Le président : Les témoins ne formulant aucune observation, je donnerai la parole au sénateur Dawson.

Senator Dawson: In the past, we have had senators in cabinet. We would have a process in which elected senators or senators mandated for eight years could potentially be cabinet ministers. Some cabinet ministers become very powerful and there could be the situation of a very powerful minister sitting in the Senate not having to respond to questions in the House. He would probably have the advantage of not having to get elected after four years; he would look at the election coming up and say, "That is not my problem; that is the problem of the guy in the other place."

We have a minister in the Senate now but how do we look at reform of the Senate, knowing that the Senate has been used to appoint ministers in the past, and how do we box them in or constrain them considering the fact that they have eight-year mandates? At the same time you have four-year elections in the House of Commons, you have eight-year elections in the Senate. How do you try to manage that issue?

Ms. Ajzenstat: It will be an adventure. Is that what Professor Franks said this morning?

We do not know. The Senate is in a good position to think about these issues and to ask the government about them.

Senator Dawson: We might have an occasion tomorrow.

Senator Angus: You could be a minister one day.

Senator Dawson: I did not say I was against it.

The Chairman: I would like to raise a matter. I will address it to Professor Beaujot, but perhaps Professor Ajzenstat might comment. The Senate has evolved over time from the original three divisions to four. The number of Senate seats has varied throughout that period. I am not sure the extent to which demographics of the country have driven that change but my guess is that they may well have played a significant role. When B.C. and Manitoba originally joined in the 1870s, they started out with four seats and eventually went to six seats. I think Alberta and Saskatchewan in 1905 did not have a full complement of Senate seats. We have added seats for the three Northern territories. When Newfoundland came in, it was allocated six seats.

Earlier today, Senator Hubley, a good representative of an Atlantic Canadian province, was musing about adding seats to the Senate, diluting the influence in the second chamber of provinces that have secured positions that give them, if you look at the raw numbers, an overrepresentation in the Senate. The same provinces for the most part also have overrepresentation in the House of Commons.

As I understand it, provinces with those concerns have agreed in the past to going from the 24 seats for each of the three original divisions to adding 24 seats for a fourth division, and six for

Le sénateur Dawson : Des sénateurs ont déjà siégé au Cabinet. Les sénateurs élus ou les sénateurs nommés pour un mandat de huit ans pourraient éventuellement devenir membres du Cabinet. Certains ministres deviennent très puissants. Nous pourrions donc nous retrouver dans une situation où un ministre très puissant siège au Sénat et n'est pas tenu de répondre aux questions à la Chambre des communes. Il aurait probablement l'avantage de ne pas devoir être élu après un mandat de quatre ans. Devant l'imminence d'une élection, il pourrait dire : « Cela ne me concerne pas. C'est le problème de la personne qui siège à l'autre endroit. »

Actuellement, un sénateur a été nommé ministre. Alors, comment pouvons-nous envisager la réforme du Sénat, sachant que des sénateurs ont été nommés ministres par le passé et comment pouvons-nous composer avec une telle situation compte tenu du fait qu'ils auront un mandat de huit ans? Les députés seraient élus pour quatre ans alors que les sénateurs le seraient pour huit ans. Comment peut-on essayer de concilier le tout?

Mme Ajzenstat : Ce sera hasardeux. Est-ce bien ce que le professeur Franks a évoqué ce matin?

Nous l'ignorons. Le Sénat est en mesure de réfléchir à ces enjeux et de poser au gouvernement les questions nécessaires à ce sujet.

Le sénateur Dawson : Nous en aurons peut-être l'occasion demain.

Le sénateur Angus : Vous pourriez être ministre un jour.

Le sénateur Dawson : Je n'ai pas dit que je m'opposais à cette idée.

Le président : Je souhaiterais poser une question. Elle s'adresse à M. Beaujot, mais Mme Ajzenstat pourrait peut-être y répondre également. Le Sénat a évolué au fil du temps, passant des trois divisions initiales à quatre. Le nombre de sièges au Sénat a varié au cours de cette période. J'ignore dans quelle mesure la démographie du pays a entraîné ce changement, mais j'estime qu'elle a peut-être bien joué un rôle important. Lorsque la Colombie-Britannique et le Manitoba sont devenus des provinces dans les années 1870, on a commencé par leur accorder quatre sièges, nombre qui est par la suite passé à six. Je pense que l'Alberta et la Saskatchewan n'avaient pas le nombre complet de sièges au Sénat en 1905. Nous avons ajouté des sièges pour les trois territoires du Nord. Lorsque Terre-Neuve est devenue une province, on lui a accordé six sièges.

Aujourd'hui, le sénateur Hubley, qui représente une province de l'Atlantique canadien, proposait d'ajouter des sièges au Sénat tout en diminuant l'influence des provinces qui ont obtenu un nombre de sièges leur procurant une surreprésentation, si vous examinez les données brutes. Ce sont, pour la plupart, les mêmes provinces qui jouissent d'une surreprésentation à la Chambre des communes.

Si je ne m'abuse, les provinces concernées ont convenu de passer des trois divisions initiales de 24 sièges chacune à quatre divisions et d'en accorder six à Terre-Neuve ainsi que trois autres.

Newfoundland and another three, so the expectation is that they would agree to that again as it would require agreement of the provinces.

The driver — and you have talked about it in a helpful way — of the motion proposed by Senators Murray and Austin addresses this discrepancy, this under-representation in the West. Professor Beaujot, from your point of view as a statistician or someone familiar with statistics, can you comment on the relationship, if there is any to your knowledge, of changes in demographics and in the numbers of Senate seats? I tried to describe a few of them from memory; I do not have the precise numbers. Maybe this is not a question with which you can deal.

The other question, for Professor Ajzenstat, is the historic context of those changes as they occurred through our history where we added seats to the Senate.

Mr. Beaujot: Yes, the demographics are only part of this. As you put it, when the West was being populated, seats were foreseen there as the population would get larger. The three original areas of the country were seen to have equal size, or they were more equal in size once upon a time than they have been since.

I would like to come back to what Senator Watt was saying that we need to also think of the North as a region and maybe the North needs to be defined more broadly than just the territories. When the geographers define the North, they include as the true north strong and free much of the country — Labrador, of course, and a large part of Newfoundland, Northern Ontario and Quebec, et cetera. One could include people in remote areas who have similar interests, even in parts not in the North, to try to achieve representation in those parts, but the North as represented by the Inuit and Aboriginal populations, which are more concentrated there, have a special status as a region within the country with unique interests and a unique basis with, as you mentioned, climate change and such things being particularly relevant to them.

As this chamber is currently considering expanding the number of seats for the West, it should possibly do that for the North as well.

Ms. Ajzenstat: At Confederation they had a vision of water-tight compartments with respect to the division of legislative powers. The provinces were to take care of economic development and cultural life, all the contestable and difficult aspects of our common life.

Brown and Cartier were emphatic that only matters of concern to everyone in the country as a whole were to be debated — nothing particular. They shoved all the really difficult questions off onto the provinces, the ones that people feel very strongly about such as religious and ethnic differences and differences of origin. They were explicit about that. When you appeared in the Senate of Canada or the House of Commons, you did not appear as someone who spoke French or English, although of course you did. Your ethnic origin did not count, be it Scottish, English, Irish, Orangeman or Welsh. They thought of themselves as a

On peut donc s'attendre à ce qu'elles y souscrivent de nouveau, étant donné qu'il faudrait l'assentiment des provinces.

Le motif — et vous l'avez évoqué d'une façon pertinente — de la motion proposée par les sénateurs Murray et Austin a permis de s'attaquer à cet écart, la sous-représentation des provinces de l'Ouest. Professeur Beaujot, d'après votre opinion de statisticien ou de personne rompue aux statistiques, quel est le lien éventuel entre l'évolution démographique et le nombre de sièges au Sénat? J'ai essayé de citer quelques chiffres de mémoire, mais ils ne sont pas précis. Vous ne pouvez peut-être pas répondre à cette question.

L'autre question s'adresse à Mme Ajzenstat et porte sur le contexte historique de ces changements qui sont survenus au fil de notre histoire lorsque nous avons ajouté des sièges au Sénat.

M. Beaujot : La situation démographique n'est qu'un des facteurs. Comme vous l'avez indiqué, lorsque l'Ouest a été peuplé, des sièges y ont été attribués au fur et à mesure de la croissance démographique. Les trois régions initiales du pays étaient considérées comme ayant une taille égale, ou elles ont été à un moment donné d'une taille plus égale que jamais depuis.

J'aimerais revenir sur les propos du sénateur Watt qui disait que nous devons également envisager que le Nord est une région qui nécessite peut-être une définition plus exhaustive que celle en faisant simplement des territoires. Dans leur définition du Nord, les géographes ont déterminé que le vrai Nord, libre et fort, englobait une bonne partie du pays — le Labrador naturellement, et une grande portion de Terre-Neuve, le Nord de l'Ontario et du Québec, etc. On pourrait nous assimiler aux gens des régions éloignées — et même à ceux des régions autres que le Nord — avec lesquels nous partageons des intérêts analogues et qui essaient d'obtenir une juste représentation. Cependant, le Nord, où sont davantage concentrés les Inuits et les autres peuples autochtones, jouit d'un statut spécial à titre de région ayant des intérêts lui sont propres et étant aux prises avec des particularités qui lui sont propres, notamment les changements climatiques dont vous avez parlé.

Envisageant d'accroître le nombre de sièges de l'Ouest, cette chambre pourrait également songer à faire de même pour le Nord.

Mme Ajzenstat : Les Pères de la Confédération avaient envisagé une répartition étanche des pouvoirs législatifs. Les provinces étaient responsables du développement économique et de la vie culturelle, aspects épineux et contestables de notre vie collective.

Brown et Cartier avait insisté sur le fait que seules les questions concernant tous les citoyens du pays devaient être débattues — rien de particulier. Ils ont refilé, aux provinces, toutes les questions vraiment épineuses, celles qui leur tiennent réellement à cœur, notamment les différences religieuses, ethniques et d'origine. Ils ont clairement défini le tout. Lorsqu'on prenait la parole au Sénat ou à la Chambre des communes, on ne le faisait pas à titre de francophone ou d'anglophone, même si, naturellement, cela transparaissait. Écossais, Anglais, Irlandais, orangiste ou Gallois, l'origine ethnique ne comptait pas. On se

diverse country and in a sense they were. Even your provincial origin had to be set aside to some extent while they considered questions like the criminal laws that were to have effect equally throughout the country.

Brown and Cartier were going to be able to meet as friends at last in the new legislature because they would not be meeting in an arena where they had to debate all the contestable issues they had been quarrelling about for so many years.

The local government is supposed to take care of so many issues of vital concern to the population and there should be a sharp distinction. We have muddled that completely and we can never return; that option is not open to us.

However, I cannot tell you how strongly they felt about this. George Brown thought the Canadian remedy was going to show Europe how peoples of different backgrounds could live together. He talks about the nationalist quarrels in Poland, Belgium, France and Italy. We had solved those problems with Confederation.

We have actually, have we not? We are a successful federation.

The Chairman: You are right, we are.

Ms. Ajzenstat: In the eyes of the world we are a successful federation. We look at it from the inside and see all the troubles.

The Chairman: I agree that Canada is a very successful country and answering the question of why is not easy. However, in constitutional matters, you mentioned the power of the check as the role of the Senate. The power of the check has taken on a different spelling and meaning in terms of dealing with the Constitution as it was drafted. Without changing the Constitution in any formal way, we see the development of what I would call concurrent or shared powers never envisaged at the beginning but necessary because of the demographic, economic, social and cultural changes. It worked well but it is very messy and difficult to be precise on how we arrived at the various end results.

Now this issue of institutional reform, institutional change, brings us into the same messy area of attempting to make needed institutional change to modernize our Parliament on some sort of incremental basis, some basis of avoiding provincial-federal or province-to-province confrontation. I will leave it at that.

Have you a final comment or advice on how to cope in the 21st century, albeit early 21st century, with this challenge?

Ms. Ajzenstat: I will not embark on that. At this hour of the day, I am supposed to embark on fiscal federalism? No, no.

considérerait comme faisant partie d'un pays marqué par la diversité, ce qui était le cas dans un sens. Dans une certaine mesure, il fallait même faire abstraction de son origine provinciale, lorsqu'on examinait des questions comme les lois pénales qui devaient s'appliquer à l'ensemble du pays.

Brown et Cartier allaient pouvoir enfin se rencontrer amicalement au cours de la nouvelle législature, car les débats ne porteraient pas sur toutes les questions litigieuses pour lesquelles ils s'étaient affrontés pendant si longtemps.

L'administration locale est censée s'attaquer aux innombrables questions qui sont cruciales aux yeux de la population, et il faudrait établir une distinction nette. Nous avons embrouillé complètement le tout, et il est impossible de faire marche arrière. Nous ne le pouvons pas.

Cependant, je ne saurais vous dire à quel point cela leur tenait à cœur. Selon George Brown, le mode canadien allait permettre de montrer à l'Europe comment des gens d'origines différentes pouvaient coexister. Il a abordé les querelles nationalistes qui faisaient rage en Pologne, en Belgique, en France et en Italie. Nous avons résolu ces problèmes avec la Confédération.

En fait, nous y sommes parvenus, n'est-ce pas? Nous sommes une fédération prospère.

Le président : Nous le sommes, effectivement. Vous avez raison.

Mme Ajzenstat : Pour les autres pays, nous sommes une fédération prospère. C'est lorsque nous examinons ce qui se passe chez nous que nous constatons tous les problèmes.

Le président : J'en conviens, le Canada est un pays très prospère. Pourquoi? Il est difficile de répondre à cette question. Vous avez cependant évoqué que, sur le plan constitutionnel, le Sénat joue un rôle en exerçant le contrepois. Sa forme et son sens ont évolué par rapport au libellé de la Constitution initiale. Sans que la Constitution n'ait été modifiée d'une façon officielle, nous assistons à ce que j'appellerais l'émergence de pouvoirs partagés ou concurrents qui n'avaient pas été envisagés à l'origine mais qui se sont révélés nécessaires dans la foulée des changements démographiques, économiques, sociaux et culturels. Le tout s'est bien déroulé, mais nous arrivons difficilement à déterminer précisément comment nous sommes parvenus aux différents résultats.

Nous en arrivons maintenant à la réforme des institutions, qui nous oblige encore une fois à essayer de démêler l'écheveau en tentant d'apporter les modifications nécessaires afin de moderniser graduellement notre Parlement et d'éviter les confrontations entre le gouvernement fédéral et les provinces d'une part et entre ces dernières d'autre part.

Souhaitez-vous formuler un dernier commentaire ou conseil sur l'attitude à adopter à l'égard de cet enjeu en ce XXI^e siècle, même si nous en sommes encore aux tout débuts de celui-ci?

Mme Ajzenstat : Je ne m'y risquerai pas. Ne suis-je pas censée aborder le fédéralisme fiscal? Non, non!

[Translation]

Senator Prud'homme: Thank you for giving me the floor, Mr. Chairman. I am not a regular member of this committee. I have just come from the Security Committee that sat throughout the morning and from the committee examining the Ethics Commissioner. Therefore I apologize for arriving well into the meeting.

I have been in Parliament for 43 years and I have served on just about every Senate reform committee. As you no doubt know, the most significant committee, the one chaired by Senator Molgat in 1970, criss-crossed the country for one year. I was a member of that committee and I have to admit that where the Senate is concerned, the situation has evolved over the years.

[English]

When the Senate was created, we had 24, 24 and 24 seats.

[Translation]

Twenty-four divided by two resulted in 12 seats apiece for New Brunswick and Nova Scotia. I have observed that along with the gradual evolution of our country, the 24 seats in Ontario were all — I do not know if I should say it, but Senator Fraser will correct me — held by English-speaking individuals.

[English]

Every single one of them was English speaking. The 24 from the Atlantic were all English; there were no Acadians whatsoever at that time.

[Translation]

Twelve and twelve, all English-speaking, and of the 24 seats in Quebec, 16 were held by French-speaking Canadians like myself and Senator Dawson, and eight by English-speaking Canadians. That was the situation initially. There were no women serving in the Senate and naturally, and unfortunately, First Nations were not represented.

Prince Edward Island joined Confederation but no new seats were added. Instead, both New Brunswick and Nova Scotia lost two seats, which were then given to Prince Edward Island. The arrangement held until Newfoundland became the tenth province.

[English]

The unbalance started there.

[Translation]

Instead of reassigning seats, as was discussed when I was a student, some were taken away, when in fact new seats should have been added. Later, new ones were added for Nunavut and so forth. Today, there are 105 seats in the Senate. I support the bill which proposes a term of eight years.

I disagree with the proposal to increase Western representation, not because I have anything against the West which I have visited over 250 times since becoming an MP and Senator. I do not deny that the West is underrepresented in the

[Français]

Le sénateur Prud'homme : Merci, monsieur le président, de me reconnaître. Je ne suis pas membre du comité. J'arrive du Comité de la sécurité, qui a siégé tout l'avant-midi et du comité du commissaire à l'éthique. Je m'excuse d'arriver ainsi vers la fin de la séance.

Après 43 ans au Parlement, j'ai siégé à peu près tous les comités sur la réforme du Sénat. Le plus grand comité, vous en avez certainement pris connaissance, c'était le comité présidé par le sénateur Molgat en 1970, qui a parcouru le Canada pendant un an. J'ai été membre de ce comité. Je dois dire qu'il y a eu une évolution sur la question du Sénat.

[Traduction]

À la création du Sénat, nous avions 24, 24 et 24 sièges.

[Français]

Vingt-quatre divisé en deux, 12/12 pour le Nouveau-Brunswick et la Nouvelle-Écosse. J'ai remarqué que l'évolution graduelle de notre pays, c'est que les 24 de l'Ontario étaient tous — je ne sais pas maintenant, le sénateur Fraser me corrigera, je ne sais pas si je devrais dire des Anglais.

[Traduction]

Ils étaient tous anglophones. Les 24 sénateurs de la région de l'Atlantique étaient tous des anglophones. Il n'y avait alors aucun Acadien.

[Français]

Douze/douze, tous anglais et des 24 du Québec, il y avait 16 Canadiens français comme moi et le sénateur Dawson et huit Anglais. C'était le début. Il n'y avait pas de femmes et naturellement, malheureusement, pas de représentants des Premières nations. C'était le début.

L'Île-du-Prince-Édouard s'est jointe à nous et il n'y a pas eu d'ajout. Il y a eu une soustraction. On en a retiré deux au Nouveau-Brunswick et deux à la Nouvelle-Écosse et ces quatre ont été donnés à l'Île-du-Prince-Édouard. Cela a fonctionné jusque ce que Terre-Neuve arrive.

[Traduction]

Ce fut le début du déséquilibre.

[Français]

Au lieu d'en enlever, comme cela a été discuté à l'époque où j'étais étudiant, ils en ont enlevé mais ils auraient dû en ajouter. Puis il y a eu des ajouts comme le Nunavut, et cetera. Aujourd'hui nous sommes 105 membres. J'appuie le projet de loi qui encourage un mandat de huit ans.

Je ne suis pas d'accord avec la proposition de donner une plus grande représentation à l'Ouest, non pas que je m'objecte à cette population vibrante que j'ai visité au-delà de 250 fois depuis que je suis député et sénateur. Il est vrai qu'elle est sous-représentée au

Senate. However, is this the real problem? I would venture to say that this is not the crux of the problem. The Senate is not assuming its proper role. However, I do intend to support the Prime Minister's motion to limit terms, whether it be to eight years or to ten years.

As a young MP, I observed Mr. Pearson's initial foray into Senate reform. I observed senators who were 95 and 98 years old. As a sidebar, to those who may be tempted to make fun of these old-timers, it was one such old-timer, Senator Roebuck, who succeeded, at the age of 92, in getting the Divorce Act amended. At the time, each divorce in Quebec and Newfoundland required a Senate bill. Adultery had to be proven, much to the delight of the old senators.

Photographs had to be produced, and good old Senator Roebuck decided that a constitutional amendment was in order.

Radio-Canada is scheduled to begin airing a series on René Lévesque shortly. In 1960, I was planning to run for office and a petition for divorce had been filed by René Lévesque. I agreed to let Mr. Lévesque run in my riding, the condition being that the petition for divorce be withdrawn. However, Radio-Canada will not be focusing on that incident. In due time, we will set the record straight for them.

People are unfamiliar with the Senate and senators do not realize the power that they could wield. For instance, when I was in British Columbia and Alberta, I heard public calls for the abolition of the Senate. To that, I say: Fine, I respect the will of the people. However, as the saying goes, be careful what you wish for.

In the case of Western Canada's two main provinces, the abolition of the Senate would leave Ontario in a dominating position. For those of speak of equality among the provinces, no one told me that Ontario would agree to have the same number of senators as Prince Edward Island.

If we could just manage to initiate a dialogue with Canadians on the importance of an independent, less partisan Senate and let the situation evolve over the next eight years, perhaps we could strike a fair balance on the issue of Senate reform.

Instead, we are told that the problem can be resolved by increasing the number of seats. That will not solve a problem that has been scrutinized for the past 40 years. Take abortion, for example. Members of the press report that the Supreme Court has struck down abortion laws. That is not true. The Supreme Court advised Prime Minister Mulroney to take action and he did, tabling legislation which provided for abortion on demand during the first trimester. When Bill C-43 made its way to the Senate, the resulting vote was tied 43 to 43. Consequently, there is no abortion legislation on the books.

Do you feel the Senate adequately uses the powers it does have and should a debate be initiated on Senate reform, when in actual fact, it is the House of Commons that should be reformed? Remember that I served in the House of Commons for 30 years.

Sénat. Est-ce le véritable problème? J'ose vous dire que non, le problème n'est pas là. Le Sénat ne joue pas véritablement son rôle. Entretemps, cette proposition du premier ministre, que ce soit huit ou dix ans, je l'appuierai.

J'ai assisté comme simple jeune député à la première réforme sous M. Pearson. J'ai connu des sénateurs de 95 et 98 ans et, entre parenthèses, pour ceux qui vont se moquer de ces bons vieux, c'est un vieux bon sénateur, le sénateur Roebuck qui a réussi à faire modifier la Loi sur le divorce. Imaginez, à 92 ans, chaque divorce du Québec et de Terre-Neuve nécessitait un projet de loi du Sénat. Et les bons vieux sénateurs se gargarisaient parce qu'il fallait prouver l'adultère.

Il fallait des photos et le bon vieux sénateur Roebuck a décidé qu'il y aurait un amendement constitutionnel.

Bientôt, Radio-Canada va commencer une longue série sur René Lévesque. En 1960, j'étais supposé être le candidat et il y avait une pétition de divorce de M. René Lévesque — à qui j'ai donné mon comté. Cette pétition de divorce a été retirée. C'était la condition pour qu'il puisse se présenter chez nous. Mais Radio-Canada n'en parlera pas. On va les corriger en temps utile.

Les gens ne connaissent pas le Sénat et les sénateurs ne réalisent pas le pouvoir qu'ils pourraient avoir. Par exemple, j'étais en Colombie-Britannique et en Alberta. Quand on dit qu'il faudrait abolir le Sénat je dis : vous êtes le peuple, d'accord. Je suis toujours d'accord. Mais, comme dans la chanson, tout va très bien Madame la marquise.

Si on essayait d'expliquer ce que signifie l'abolition du Sénat pour les deux provinces principales de l'Ouest, c'est l'Ontario qui deviendrait le dominateur. Ceux qui parlent de l'égalité entre les provinces, je ne savais pas que l'Ontario accepterait d'avoir le même nombre de sénateurs que l'Île-du-Prince-Édouard.

Si on savait dialoguer avec le peuple canadien sur l'importance que pourrait avoir le Sénat dans son indépendance, d'être moins partisan et de laisser les choses évoluer dans les huit ans, peut-être qu'on pourrait trouver le juste équilibre à établir pour avoir une réforme du Sénat.

Au lieu de dire nous allons ajouter cela va régler le problème. Cela ne règlera pas le problème. On étudie la question depuis 40 ans. Prenez l'exemple de l'avortement. Tous les journalistes disent que la Cour suprême a aboli l'avortement. Ce n'est pas vrai. La Cour suprême a indiqué au premier ministre Mulroney d'agir. Il a agit. Premier terme, avortement libre. Lorsque le projet de loi est arrivé au Sénat, le projet de loi C-43, le vote a été 43 à 43, ce qui fait qu'il n'y a aucune loi sur l'avortement.

Pensez-vous que le Sénat se sert suffisamment des pouvoirs qu'il a ou on devrait commencer une série de discussions sur les changements du Sénat alors que c'est la Chambre des communes qui devrait être réformée? N'oubliez pas que j'y ai siégé pendant 30 ans.

[English]

Ms. Ajzenstat: There is an excellent book with which everyone in this room is familiar, edited by Senator Joyal, and more than one author of that book is in this room; it is being read and is having effect. It is correcting the situation in some political science departments at any rate.

You did raise the interesting idea of what if we had 10 senators from every province. There are two senators for every state in the United States. What about an equal number of senators for every province? Then we would not be quarrelling in the same way, or would we?

Senator Prud'homme: Ontario would not accept that.

Ms. Ajzenstat: Upper Canada accepted equal representation with Lower Canada, even though its population was growing.

Senator Austin: This is not intended to be a soliloquy on my part, but a question. As I see it, there are three issues before this committee that are posed by the constitutional resolution on Western representation and by Bill S-4. The first is the Western representation issue, the second is the method of selection of senators, and the third is the powers of the Senate. It comes down to those three questions and there are a variety of answers of course.

I want to thank you, Professor Beaujot, for your demographic work that you presented here and I echo the comments, obviously, of Senator Murray with respect to its value. The truth is that the population and economic growth of particularly British Columbia and Alberta have expressed themselves in a desire to at least move towards a more equitable balance of representation in the Senate as regions of the Senate.

The numbers we have are very similar. B.C. and Alberta represent 23.3 per cent of the population and the Atlantic provinces, for example, represent 7.2 per cent of the population. B.C. and Alberta have 12 senators and the Atlantic provinces have 30 senators. Senator Murray and I are not proposing to reduce the Atlantic provinces' representation, but to provide an enhanced answer to the question of equitable representation. We will simply not get constitutional reform of any kind unless the issue of Western representation is acceptable to the Western provinces. It is as simple as that. There will be no change.

Senator Murray and I are both seeking to find the basis for change and to unlock the debate in the country. We have heard a lot of views, and particularly Professor Ajzenstat, you were saying the country wants some form of renewal and let us take the thing that is obvious, which is electing senators. Could I put it to you that the country is not ready for change of the Senate? You also said that in your comments — that there needs to be more debate, that opinions are finally beginning to be effervescent at the academic level and in the political communities, and should we move ahead with Bill S-4 as a piecemeal step, not knowing where

[Traduction]

Mme Ajzenstat : C'est un excellent ouvrage que tous ici connaissent bien. Il a été publié sous la direction du sénateur Joyal, et plusieurs de ses auteurs sont parmi nous aujourd'hui. Quoi qu'il en soit, il permet de remettre les pendules à l'heure dans certains départements de sciences politiques.

Vous avez proposé une idée intéressante : 10 sénateurs par province. Les États-Unis en comptent deux par État. Pourquoi pas un nombre égal de sénateurs par province? Nous ne nous querellerions plus de la même façon, n'est-ce pas?

Le sénateur Prud'homme : L'Ontario ne voudra jamais.

Mme Ajzenstat : Malgré sa croissance démographique, le Haut-Canada a accepté l'idée d'une représentation égale avec le Bas-Canada.

Le sénateur Austin : Je veux poser une question, et il ne s'agit pas d'un monologue intérieur. Si je ne m'abuse, il découle de la résolution constitutionnelle sur la représentation de l'Ouest et du projet de loi S-4 trois questions qui se posent au comité. La première est la représentation de l'Ouest, la deuxième consiste en la méthode de sélection des sénateurs et les pouvoirs du Sénat constituent la troisième. Le tout se résume à ces trois questions, et naturellement, les réponses abondent.

Professeur Beaujot, je veux vous remercier de votre exposé démographique d'aujourd'hui et, naturellement, je me fais l'écho des commentaires du sénateur Murray quant à sa valeur. En vérité, en raison de la croissance économique de la Colombie-Britannique et de l'Alberta en particulier, la population de ces deux provinces a exprimé le souhait qu'on essaie au moins de parvenir à un équilibre plus équitable sur le plan de la représentation régionale au Sénat.

Les chiffres que nous avons sont très analogues. La Colombie-Britannique et l'Alberta comptent 23,3 p. 100 de la population canadienne, tandis que les provinces de l'Atlantique en représentent 7,2 p. 100. La Colombie-Britannique et l'Alberta ont droit à 12 sénateurs, tandis que les provinces de l'Atlantique peuvent en avoir 30. Le sénateur Murray et moi ne proposons pas de réduire la représentation des provinces de l'Atlantique, mais de trouver une meilleure solution à la question de la représentation équitable. Il ne saurait tout simplement pas y avoir de réforme constitutionnelle possible sans qu'une proposition visant la représentation de l'Ouest ne soit acceptable aux yeux des provinces de cette région. C'est simple : il n'y aura pas de changement.

Le sénateur Murray et moi cherchons une solution de base favorisant le changement et essayons de débloquer le débat au pays. Nous avons entendu bien des points de vue. Par exemple, madame Ajzenstat, vous avez dit que le pays souhaite un certain renouvellement et qu'il faut s'attaquer à ce qui est évident : un Sénat élu. Me permettez-vous de vous dire que le pays n'est pas prêt à une modification du Sénat? Dans vos observations, vous avez ajouté — il faut aviver le débat; les opinions abondent finalement dans les cercles universitaires et politiques. Devrions-nous adopter le projet de loi S-4 à titre de solution partielle, sans

we are going beyond that? We may know far more tomorrow afternoon where the government wants to take us but until we know the meaning of electing senators and how it affects the question of powers, until that has been defined, until the country is aware of what powers we may be talking about, what regional representation we might be fighting for as a way of authority, is the debate really only starting or do you feel the country is ready for a Senate change today?

Ms. Ajzenstat: I actually think there are worse things than talking about reform endlessly; many, many worse things can happen in a country. This has been such an interesting afternoon. I hope it is well reported. I hope people enjoy it. I hope political science students enjoy it. I cannot answer all your questions.

Mr. Beaujot: I would like to say that I raised, and others as well, various issues with the motion about more seats in the West, various ways of being regions, how to represent various interests in the country and things like that. When you come down to it, you have to make a political decision. I personally think that this motion is well suggested, the idea of British Columbia having 12 seats and the Prairie region having 24 seats.

The Chairman: Before I express my final thanks, Senator Hubley wishes to make a small point.

Senator Hubley: Thank you for the opportunity because we are getting into the subject of numbers. If I might reflect on the province of Prince Edward Island, provincially, for a population of about 140,000, give or take a few, we require 27 persons to make the provincial government work, to establish committees. A critical number is required to become an equal partner with the rest of the country. Although we are small, the Fathers of Confederation realized that, in order to have an equal partnership for smaller provinces such as Prince Edward Island, Nova Scotia and New Brunswick, a number was required. It was not just a matter of, if you give this many to this person or that province, you have to give the same number to another. There was wisdom that, for the Dominion of Canada and the provinces to work together, every province had to have a critical mass of representation. I believe that is why we as a small province have four members of Parliament and four senators.

I would like to move that idea on to the North and areas that are under-represented as far as having an opportunity to effect change and be adequately represented within our institutions, which I tend to defend sometimes more than others do.

The Chairman: That concludes our meeting.

To Professors Ajzenstat and Beaujot, thank you for bringing your scholarship to us, for taking the time to prepare for this presentation, for making the presentations, and for dealing patiently and helpfully with our questions.

savoir ce qui nous pend au bout du nez? Nous en saurons peut-être beaucoup plus demain après-midi, mais d'ici à ce que soient précisés le sens de « Sénat élu » et ses conséquences sur la question des compétences, d'ici à ce que tout cela soit défini et à ce que le pays sache de quels pouvoirs il peut s'agir et quelle sera la représentation régionale adoptée pour traduire les différentes compétences, d'ici là, est-ce que le débat ne vient-il pas vraiment d'être à peine entamé ou avez-vous l'impression que le pays est prêt aujourd'hui à une modification du Sénat?

Mme Ajzenstat : En fait, il y a, à mon avis, pire que de discuter inlassablement de la réforme. Dans un pays, il peut survenir encore beaucoup pire. Ce fut un après-midi des plus intéressants. J'espère que le compte rendu sera fidèle. J'espère que les gens ont aimé cela et que les étudiants en sciences politiques y ont pris plaisir. Je n'ai pas pu répondre à toutes vos questions.

M. Beaujot : Je souhaiterais signaler que les autres et moi avons soulevé notamment diverses questions relatives à la motion préconisant davantage de sièges pour l'Ouest, à la nature différente des régions et à la représentation des divers intérêts au Canada. En fin de compte, vous devez prendre une décision politique. Je pense que cette motion est pertinente. Elle propose l'idée que la Colombie-Britannique dispose de 12 sièges et que 24 sièges soient attribués à la région des Prairies.

Le président : Avant que je formule mes derniers remerciements, le sénateur Hubley voudrait préciser un petit point.

Le sénateur Hubley : Je vous remercie de me donner la parole. Comme il est question de chiffres, je souhaiterais signaler que la province de l'Île-du-Prince-Édouard, avec une population d'environ 140 000 habitants, compte sur 27 personnes pour siéger au gouvernement provincial et faire partie des comités. Pour devenir un partenaire égal au reste du pays, il faut un seuil critique. Même si notre province est de taille réduite, les Pères de la Confédération se sont rendu compte que, pour de petites provinces comme l'Île-du-Prince-Édouard, la Nouvelle-Écosse et le Nouveau-Brunswick, un partenariat égal passait par un seuil critique. Il ne s'agissait pas simplement de dire : « Si vous donnez autant à cette personne ou à cette province, vous devez faire de même pour l'autre. » La sagesse veut que chaque province doive être représentée par une masse critique pour que le Dominion du Canada et les provinces puissent collaborer. Je crois que c'est la raison pour laquelle notre petite province délègue quatre députés et quatre sénateurs.

Je voudrais proposer cette idée pour le Nord et les régions qui sont sous-représentées, de sorte qu'ils puissent procéder à des changements et être représentés correctement au sein de nos institutions, ce que j'ai tendance parfois à défendre plus que d'autres.

Le président : Cela met fin à notre séance.

Je tiens à remercier les professeurs Ajzenstat et Beaujot de nous avoir fait profiter de leurs lumières, d'avoir pris le temps de préparer leur exposé, de nous en avoir fait part et d'avoir répondu à nos questions patiemment et avec obligeance.

Your contribution is invaluable to us. We appreciate it very much. As I have said before, if we do receive credit for doing good work in the Senate, it is because people like you are prepared to assist us in our work.

The committee continued in camera.

Votre participation nous est très précieuse. Nous vous en savons gré. Je le répète, si l'on nous accorde du crédit pour le bon travail effectué au Sénat, c'est parce que des gens comme vous sont prêts à nous aider dans notre travail.

La séance se poursuit à huis clos.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada –
Publishing and Depository Services
Ottawa, Ontario K1A 0S5

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:

WITNESSES

Wednesday, September 6, 2006 (morning session)

As individuals:

C.E.S. (Ned) Franks, Professor Emeritus, Queen's University;

Leslie Seidle, Senior Research Associate, Institute for Research on
Public Policy.

Wednesday, September 6, 2006 (afternoon session)

As individuals:

Janet Ajzenstat, Professor Emeritus, Political Science, McMaster
University;

Roderic Beaujot, Professor, Sociology, University of Western
Ontario.

TÉMOINS

Le mercredi 6 septembre 2006 (séance du matin)

À titre individuel :

C.E.S. (Ned) Franks, professeur émérite, Université Queen's;

Leslie Seidle, chercheur principal associé, Institut de recherche
politiques publiques.

Le mercredi 6 septembre 2006 (séance de l'après-midi)

À titre individuel :

Janet Ajzenstat, professeure émérite, Sciences politiques, Univers
McMaster;

Roderic Beaujot, professeur, Sociologie, Université of Weste
Ontario.



CA1

YC 2

-2006

526

Document
révisé



First Session
Thirty-ninth Parliament, 2006

Première session de la
trente-neuvième législature, 2006

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Special
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité
sénatorial spécial sur la*

Senate Reform

Réforme du Sénat

Chair:

The Honourable DANIEL HAYS

Président :

L'honorable DANIEL HAYS

Thursday, September 7, 2006

Le jeudi 7 septembre 2006

Issue No. 2

Fascicule n° 2

Third meeting on:

Subject-matter of Bill S-4, An Act to amend the
Constitution Act, 1867 (Senate tenure)

Motion to amend the Constitution of Canada
(Western regional representation in the Senate)

Troisième réunion concernant :

La teneur du projet de loi S-4, Loi modifiant la
Loi constitutionnelle de 1867 (durée du mandat des sénateurs)

La motion pour modifier la Constitution du Canada
(la représentation des provinces de l'Ouest au Sénat)

APPEARING:

The Right Honourable Stephen Harper, P.C., M.P.
Prime Minister of Canada

COMPARAÎT :

Le très honorable Stephen Harper, C.P., député,
premier ministre du Canada

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS :
(Voir à l'endos)



THE SPECIAL SENATE COMMITTEE ON
SENATE REFORM

The Honourable Daniel Hays, *Chair*

The Honourable W. David Angus, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Austin, P.C.	* LeBreton, P.C.
Chaput	(or Comeau)
Dawson	Munson
* Hays	Murray, P.C.
(or Fraser)	Segal
Hubley	Tkachuk
	Watt

*Ex officio members

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL SPÉCIAL SUR LA
RÉFORME DU SÉNAT

Président : L'honorable Daniel Hays

Vice-président : L'honorable W. David Angus

et

Les honorables sénateurs :

Austin, C.P.	* LeBreton, C.P.
Chaput	(ou Comeau)
Dawson	Munson
* Hays	Murray, C.P.
(ou Fraser)	Segal
Hubley	Tkachuk
	Watt

*Membres d'office

(Quorum 4)

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Thursday, September 7, 2006
(4)

[English]

The Special Senate Committee on Senate Reform met this day in room 160-S, Centre Block, at 2:03 p.m., the Chair, the Honourable Daniel Hays, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Angus, Austin, P.C., Chaput, Comeau, Dawson, Hays, Hubley, Munson, Murray, P.C., Segal, Tkachuk and Watt (12).

Other senators present: The Honourable Senators Fairbairn, P.C., Fraser, LeBreton, P.C., Losier-Cool and Prud'homme, P.C. (5).

In attendance: Jack Stilborn, Principal Analyst and Sebastian Spano, Analyst, Library of Parliament; Line Gravel, Committee Clerk and Heather Lank, Principal Clerk, Committees Directorate.

Also present: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Wednesday, June 28, 2006, the committee continued its consideration of the subject-matter of Bill S-4, to amend the Constitution Act, 1867 (Senate tenure) and pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Wednesday, June 28, 2006, the committee continued its consideration of the Motion to amend the Constitution of Canada (Western regional representation in the Senate).

APPEARING:

The Right Honourable Stephen Harper, P.C., M.P., Prime Minister of Canada

WITNESSES:*Privy Council Office:*

Matthew King, Assistant Secretary to Cabinet, Legislation and House Planning;

Dan McDougall, Director of Operations, Legislation and House Planning.

Department of Justice Canada:

Warren J. Newman, General Counsel, Constitutional and Administrative Law Section.

The Chair made a statement.

The Deputy Chair made a statement.

The Prime Minister made a statement and answered questions.

The Chair thanked the Prime Minister.

At 3:05 p.m., the committee suspended.

At 3:25 p.m., the committee resumed.

The Chair made a statement.

Mr. King made a statement and, together with the other witnesses, answered questions.

PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le jeudi 7 septembre 2006
(4)

[Traduction]

Le Comité sénatorial spécial sur la réforme du Sénat se réunit aujourd'hui à 14 h 3 dans la pièce 173 de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable Daniel Hays (*président*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Angus, Austin, C.P., Chaput, Comeau, Dawson, Hays, Hubley, Munson, Murray, C.P., Segal, Tkachuk et Watt (12).

Autres sénateurs présents : Les honorables sénateurs Fairbairn, C.P., Fraser, LeBreton, C.P., Losier-Cool et Prud'homme, C.P. (5).

Aussi présents : Jack Stilborn, analyste principal et Sébastien Spano, analyste, Bibliothèque du Parlement; Line Gravel, greffière du comité et Heather Lank, greffière principale, Direction des comités.

Également présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 28 juin 2006, le comité poursuit l'examen de la teneur du projet de loi S-4, Loi modifiant la Loi constitutionnelle de 1867 (durée du mandat des sénateurs) et, conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 28 juin 2006, le comité poursuit l'examen de la motion pour modifier la Constitution du Canada (la représentation des provinces de l'Ouest au Sénat).

COMPARAÎT :

Le très honorable Stephen Harper, C.P., député, premier ministre du Canada.

TÉMOINS :*Bureau du Conseil privé :*

Matthew King, secrétaire adjoint du Cabinet, Législation et planification parlementaire;

Dan McDougall, directeur des opérations, Législation et planification parlementaire.

Ministère de la Justice Canada :

Warren J. Newman, avocat général, Section du droit administratif et constitutionnel.

Le président fait une déclaration.

Le vice-président fait une déclaration.

Le premier ministre fait une déclaration et répond aux questions.

Le président remercie le premier ministre.

À 15 h 5, la séance est suspendue.

À 15 h 25, la séance reprend.

Le président fait une déclaration.

M. King fait une déclaration et, avec les autres témoins, répond aux questions.

At 4:50 p.m. the committee adjourned to the call of the Chair.

À 16 h 50, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTEST:

ATTESTÉ :

La greffière du comité,

Catherine Piccinin

Clerk of the Committee

EVIDENCE

OTTAWA, Thursday, September 7, 2006

The Special Senate Committee on Senate Reform met this day at 2:03 p.m. to examine the subject-matter of Bill S-4, to amend the Constitution Act, 1867 (Senate tenure), and the motion to amend the Constitution of Canada (Western regional representation in the Senate).

Senator Daniel Hays (*Chairman*) in the Chair.

[*Translation*]

The Chairman: Order, please. I want first to welcome our guests and our viewers to this second meeting with witnesses of the Special Senate Committee on Senate Reform.

For the benefit of our listeners, I'll explain briefly the purpose of our work. Last June, the Senate asked our special committee to examine Bill S-4, the government proposal to set the tenure of future senators at eight years, and the motion of Senator Lowell Murray, seconded by Senator Jack Austin, to increase western provinces representation in the Senate.

[*English*]

To learn more about the work of the committee, I invite viewers to visit the committee's website — the address can be seen at the bottom of your television screen.

Today we are privileged to have as our first witness, Prime Minister Stephen Harper. This is the first time that a sitting Prime Minister has appeared before a Senate committee. We are pleased that he has come before our committee and we are most anxious to hear his views.

I invite the Deputy Chair of the Committee, Senator Angus, to say a few opening words, after which we will hear from the Prime Minister.

[*Translation*]

Senator Angus: Thank you. It is a pleasure for me to add a brief word to welcome our Right Honourable Prime Minister at this historic moment.

[*English*]

In welcoming you, sir, to this Special Senate Committee on Senate Reform, I feel comfortable in saying that we are all most interested in the important subject of Senate reform and renewal, and the potential processes for implementing useful changes over time.

We are well aware of your long-standing interest in and commitment to the matter and we are delighted that you have decided to share with us your vision of reform, generally, and the reasons behind your government's Bill S-4, particularly.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le jeudi 7 septembre 2006

Le Comité sénatorial spécial sur la réforme du Sénat se réunit aujourd'hui à 14 h 3 pour étudier la teneur du projet de loi S-4, Loi modifiant la Loi constitutionnelle de 1867 (durée du mandat des sénateurs), et la motion pour modifier la Constitution du Canada (la représentation des provinces de l'Ouest au Sénat).

Le sénateur Daniel Hays (*président*) occupe le fauteuil.

[*Français*]

Le président : Honorables sénateurs, je déclare la séance ouverte. Je tiens tout d'abord à souhaiter la bienvenue à nos invités et à nos téléspectateurs à cette deuxième réunion avec témoins du Comité sénatorial spécial sur la réforme du Sénat.

Pour le bénéfice de nos auditeurs, j'expliquerai brièvement le but de nos travaux. Au mois de juin dernier, le Sénat a demandé à notre comité spécial d'examiner le projet de loi S-4, la proposition du gouvernement de fixer le mandat des futurs sénateurs à huit ans, et la motion du sénateur Lowell Murray, appuyé par le sénateur Jack Austin, visant à augmenter la représentation des provinces de l'Ouest au Sénat.

[*Traduction*]

Pour plus d'information sur les travaux du comité, j'invite les téléspectateurs à visiter le site Web du comité dont l'adresse figure au bas de votre écran.

Aujourd'hui, nous avons le privilège d'accueillir notre premier témoin, le premier ministre Stephen Harper. C'est la première fois qu'un premier ministre en fonction témoigne devant un comité sénatorial. Nous sommes heureux qu'il ait accepté de se présenter devant notre comité et nous sommes très impatients d'entendre ses commentaires.

J'invite le vice-président du comité, le sénateur Angus, à faire quelques observations préliminaires, puis nous écouterons l'exposé du premier ministre.

[*Français*]

Le sénateur Angus : Merci. C'est un plaisir pour moi d'ajouter un petit mot pour souhaiter la bienvenue à notre très honorable premier ministre en ce moment historique.

[*Traduction*]

Monsieur, en vous souhaitant la bienvenue à ce comité sénatorial spécial sur la réforme du Sénat, je n'ai aucune hésitation à dire que nous nous intéressons tous beaucoup à l'importante question de la réforme et du renouveau du Sénat, et aux processus qui permettraient de mettre en œuvre des changements efficaces avec le temps.

Nous savons l'intérêt que vous portez depuis longtemps à cette question et l'engagement dont vous faites preuve; nous sommes donc enchantés que vous ayez décidé de nous faire part de votre vision globale de la réforme, et plus particulièrement des motifs sur lesquels repose le projet de loi S-4.

[Translation]

We will listen to your comments with great interest. We appreciate a lot that you are here today and that you have agreed to answer our questions after your presentation.

The Chairman: Once again, welcome, Mr. Prime Minister. Please go ahead.

The Right Honourable Stephen Harper, P.C., M.P., Prime Minister of Canada: Thank you, Mr. Chairman.

Good afternoon everyone. First, I want to thank the honourable senators, for this opportunity to speak today on the issue of Senate reform. I understand that, as you just said, this is the first time that a sitting Prime Minister has appeared before a Senate committee. This underlines my interest in Senate reform. As we have little time and our subject matter is important, I will stick to the essentials.

[English]

As everyone in this room knows, it has become a right of passage for aspiring leaders and prime ministers to promise Senate reform on their way to the top. The promises are usually made in Western Canada. These statements of intent are usually warmly received by party activists, editorial writers and ordinary people but, once elected, Senate reform quickly falls to the bottom of the government's agenda, nothing ever gets done and the status quo goes on.

[Translation]

Honourable senators, this has to end for the Senate must change and we intend to make change happen. The government is not looking for another report but is seeking action.

[English]

Honourable senators, years of delay on Senate reform must come to an end, and it will. The Senate must change and we intend to make it happen. The government is not looking for another report — it is seeking action that responds to the commitments we made to Canadians during the recent federal election.

[Translation]

As you all know, we made a commitment during last election campaign that, if we were elected, we would proceed with a Senate reform. I came here today to reiterate personally my commitment to reform this institution.

[English]

Such reform will make the Senate more democratic, more accountable and more in keeping with the expectations of Canadians, who, as we all know, are not at all satisfied with the status quo.

[Français]

Nous écouterons avec beaucoup d'intérêt vos commentaires. Nous vous sommes très reconnaissants d'être présent aujourd'hui et d'avoir accepté de répondre à nos questions à la suite de votre présentation.

Le président : Encore une fois, bienvenue monsieur le premier ministre. La parole est à vous.

Le très honorable Stephen Harper, C.P., député, premier ministre du Canada : Je vous remercie, monsieur le président.

Bon après-midi à tous. Je tiens tout d'abord à remercier messieurs et mesdames les sénateurs de m'avoir permis de prendre la parole aujourd'hui sur la question de la réforme du Sénat. Je crois savoir que, comme vous venez de le dire, c'est la première fois qu'un premier ministre en fonction s'adresse à un comité sénatorial. Cela souligne l'importance que j'accorde à la réforme du Sénat. Comme nous avons peu de temps et que notre sujet est important, je m'en tiendrai à l'essentiel.

[Traduction]

Personne ici n'ignore que c'est quasiment un rite de passage de tout aspirant au poste de chef politique et de premier ministre de promettre une réforme du Sénat au cours de son ascension vers le sommet. Les promesses sont généralement faites dans l'ouest du Canada. Ces déclarations d'intention sont généralement bien accueillies par les militants, les éditorialistes et les citoyens ordinaires, mais une fois que les élections sont passées, la réforme du Sénat devient tout à fait secondaire pour le gouvernement, rien ne bouge et le statu quo est maintenu.

[Français]

Honorables sénateurs, il faut que cela cesse car le Sénat se doit de changer, et nous serons les auteurs de ce changement. Le gouvernement ne veut pas de rapport, mais de l'action.

[Traduction]

Honorables sénateurs, il faut mettre fin à ces éternels reports et retards en ce qui concerne la réforme du Sénat, et ce sera le cas. Le Sénat doit changer et nous comptons être les artisans de ce changement. Le gouvernement ne veut plus de rapport supplémentaire, mais il veut de l'action conforme aux engagements que nous avons pris envers les Canadiens au cours des récentes élections fédérales.

[Français]

Comme vous le savez tous, nous avons promis au cours de la dernière campagne électorale que si nous étions élus, nous procéderions à la réforme du Sénat. Je suis venu ici aujourd'hui pour réitérer personnellement l'engagement que j'ai pris de réformer cette institution.

[Traduction]

Cette réforme fera du Sénat une institution plus démocratique, qui rendra davantage de comptes aux citoyens et qui sera davantage en harmonie avec les attentes des Canadiens et Canadiennes qui, nul ne l'ignore, sont las du statu quo.

Honourable senators, I believe in Senate reform because I believe in the ideas behind an upper house. Canada needs an upper house that provides sober and effective second thought. Canada needs an upper house that gives voice to our diverse regions. Canada needs an upper house with democratic legitimacy, and I hope that we can work together to move toward that enhanced democratic legitimacy. A modest but positive reform would be the passage of Bill S-4 by the Senate. Bill S-4 neither promises full-scale Senate reform nor will it deliver such, but it does represent positive change by limiting senators to eight-year terms.

[Translation]

An eight-year term for senators would be virtually the equivalent of the term of two consecutive majority governments. I think this is a fair proposal which does not offend the common sense of the Canadian people.

[English]

The fact that senators can be and occasionally are appointed for terms of 15, 30 or even 45 years is just not acceptable today to the broad mainstream of the Canadian community. This practice has few parallels in western democracies in the 21st century. Therefore, we should act.

The government believes that Bill S-4 is achievable through the actions of Parliament. Honourable senators will know that the 1984 Molgat-Cosgrove Report on Senate Reform not only made a similar recommendation regarding term length, but also confirmed that such a change was achievable without using the general constitutional amending formula. As senators know, the Molgat-Cosgrove report called for a slightly longer term of nine years, rather than the eight years proposed in Bill S-4. I believe the Beaudoin-Dobbie report may have called for a six-year term.

A government can be flexible on accepting amendment to the details of Bill S-4 to adopt a six-year term or an eight-year term or a nine-year term. The key point is this: We are seeking limited, fixed terms of office, not decades based on antiquated criteria of age.

I have carefully reviewed your deliberations on the bill. Some senators have said the proposed legislation goes too far; others have said it does not go far enough. However, we can all agree on one thing: It does go somewhere, somewhere reasonable and somewhere achievable. I would ask senators, when you resume sitting at the end of the month, to bring your deliberations on Bill S-4 to a successful conclusion because the Senate must change. Canadians will be watching to see whether the current Senate will make itself part of the process of change.

Honorables sénateurs, je crois en la réforme du Sénat car je crois dans les idées qui sont à l'origine d'une chambre haute. Il est essentiel que le Canada ait une chambre haute qui fasse un second examen objectif et efficace. Il est essentiel que le Canada ait une chambre haute qui donne la possibilité de s'exprimer à nos diverses régions. Il est essentiel que le Canada ait une chambre haute fondée sur une légitimité démocratique, et j'espère qu'en unissant nos efforts, nous pourrions accroître progressivement cette légitimité démocratique. L'adoption par le Sénat du projet de loi S-4 représenterait déjà en soi une réforme modeste mais constructive. Le projet de loi S-4 ne promet pas une réforme intégrale du Sénat et n'assurera pas la réforme comme telle, mais il représente déjà un changement constructif en limitant à huit ans la durée du mandat des sénateurs.

[Français]

Un mandat de huit ans des sénateurs serait un mandat d'une durée à peu près équivalente à celui de deux gouvernements majoritaires consécutifs. Il s'agit, je crois, d'une proposition juste et qui ne heurte pas le gros bon sens de la population canadienne.

[Traduction]

Le fait que les sénateurs puissent être, et qu'ils soient à l'occasion, nommés pour des périodes de 15 ans, de 30 ans, voire de 45 ans n'est plus acceptable à l'heure actuelle pour la plupart des membres de la grande collectivité canadienne. On retrouve peu d'équivalents de cette pratique dans les autres démocraties occidentales au XXI^e siècle. Il est par conséquent impératif d'agir.

Le gouvernement estime que le projet de loi S-4 est réalisable grâce aux initiatives que peut prendre le Parlement. Les honorables sénateurs n'ignorent probablement pas que le rapport Molgat-Cosgrove de 1984 sur la réforme du Sénat a fait non seulement une recommandation semblable concernant la durée du mandat des sénateurs, mais a en outre confirmé qu'un tel changement était réalisable sans avoir recours à la formule générale de modification de la Constitution. Comme vous le savez, le rapport Molgat-Cosgrove recommandait un mandat d'une durée un peu plus longue, soit de neuf ans, plutôt que le mandat de huit ans proposé dans le projet de loi S-4. Je pense que les auteurs du rapport Beaudoin-Dobbie recommandaient un mandat de six ans.

Un gouvernement peut faire preuve de souplesse et accepter une modification des points de détail du projet S-4 pour adopter un mandat d'une durée de six ans, d'une durée de huit ans ou de neuf ans. Le facteur clé est le suivant : nous voulons un mandat d'une durée limitée et fixe plutôt qu'un mandat d'une durée de plusieurs décennies fondé sur des critères d'âge désuets.

J'ai suivi attentivement vos délibérations sur le projet de loi. Certains sénateurs ont dit que le projet de loi va trop loin alors que d'autres estiment qu'il ne va pas assez loin. Nous sommes toutefois tous d'accord sur un point : il représente un pas en avant raisonnable et réalisable. J'aimerais que lorsque vous reprendrez vos séances à la fin du mois, vos délibérations sur le projet de loi S-4 aboutissent à une conclusion heureuse car le Sénat se doit de changer. Les Canadiens suivront cette affaire pour voir si le Sénat actuel participera à ce processus de changement.

[Translation]

As I already said, this legislation proposes a modest reform. We must do more and the government is committed to moving ahead.

[English]

As yet another step in fulfilling our commitment to make the Senate more effective and more democratic, the government, hopefully this fall, will introduce a bill in the House to create a process to choose elected senators. This bill will further demonstrate how seriously the government takes the issue of serious Senate reform.

In conclusion, I would like to read a quote from a book I reviewed recently. Let me quote it:

Probably on no other public question in Canada has there been such unanimity of opinion as on that of the necessity for Senate reform.

Some of you will know the author is Robert MacKay. The book is titled *The Unreformed Senate of Canada*, and the quote, my friends, is from 1926.

Honourable senators, this institution, the Senate of Canada, must change.

[Translation]

Honourable senators, this institution, the Senate of Canada, must change for real. I hope you will join the government and the Canadian people, and come on board to constructively bring about this change.

[English]

Passage of Bill S-4 would be a modest move forward. After that, we will continue to move forward with further proposals as part of our plan to give Canadians the accountable, democratic institution they desire and deserve. Thank you.

[Translation]

Mr. Chairman, I am here until 3 p.m. to answer your questions.

The Chairman: Thank you for your presentation, Mr. Prime Minister.

[English]

We will follow a procedure. As the critic of the bill, I will ask the first question, Senator Angus will ask the second and then we will go to members of the committee. If there is room after members have been heard with their questions, then we will go to senators present who are not members of the committee.

[Français]

Comme je l'ai déjà dit, le projet de loi propose une réforme modeste. Il faut faire plus et le gouvernement s'est engagé à aller de l'avant.

[Traduction]

Pour franchir une étape supplémentaire de son engagement de rendre le Sénat plus efficace et plus démocratique, le gouvernement espère présenter à la Chambre cet automne un projet de loi ayant pour objet d'instaurer un processus de sélection des sénateurs élus. Ce projet de loi sera une preuve supplémentaire du sérieux avec lequel le gouvernement envisage la question d'une réforme véritable du Sénat.

En conclusion, j'aimerais citer une phrase extraite d'un livre que j'ai lu dernièrement. La voici :

Aucune autre question publique au Canada n'a probablement fait une telle unanimité dans l'opinion publique que la nécessité d'une réforme du Sénat.

Certains d'entre vous savent probablement que l'auteur de cet ouvrage est Robert MacKay. Ce livre est intitulé *The Unreformed Senate of Canada* et la phrase que je viens de citer date de 1926.

Honorables sénateurs, l'institution qu'est le Sénat du Canada se doit de changer.

[Français]

Honorables sénateurs, l'institution qu'est le Sénat du Canada se doit de changer pour vrai. J'espère que vous vous joindrez au gouvernement et à la population canadienne en vous associant de façon constructive à ce changement.

[Traduction]

L'adoption du projet de loi S-4 serait un modeste pas en avant. Après cela, nous continuerons à progresser avec d'autres propositions dans le cadre de notre plan qui consiste à donner aux Canadiens et Canadiennes l'institution responsable et démocratique qu'ils souhaitent et méritent. Je vous remercie pour votre attention.

[Français]

Monsieur le président, je suis ici jusqu'à 15 heures pour répondre à vos questions.

Le président : Merci, monsieur le premier ministre, pour votre présentation.

[Traduction]

Nous suivrons une procédure. En ma qualité de critique du projet de loi, je poserai la première question. Le sénateur Angus posera la deuxième, puis nous donnerons la parole aux autres membres du comité. S'il reste encore du temps après les questions des membres, nous donnerons alors la parole aux sénateurs ici présents qui ne sont pas membres du comité.

Mr. Prime Minister, your presentation is much appreciated and, together with your presence here, demonstrates the serious intent you have about the matter of parliamentary reform — in particular, involving the Senate.

My question goes to your comment that it is a step going somewhere, and you are quite right. However, we are left to speculate on what you see as the direction of the reform initiative in general. In other words, we are taking a step if we were to pass this bill which is before the committee. I am the chair, so I am keeping an open mind on it deliberately until such time as we get further along.

However, I will make this comment. Eight years seems to make sense, as you said in your presentation, for an elected Senate, but not so much sense if nothing else changes. Although we are not sure, we believe it is a renewable term because the Leader of the Government has so indicated. We will be looking into this as well, but it does not make so much sense to simply shorten the term, with nothing else. It begs the question of what else, and this is a step toward where or what further change.

I am not sure whether or not you are ready to provide any details; but if you are, it would be very helpful to this committee. Without it, we are left to speculate and that makes our task very difficult.

I believe it is the intention of the government, as well as the intention of Parliament — and at this point the matter is before this house of Parliament — to bring Canadians generally into the picture. The Constitution is the most important law of the country, and Canadians generally should be aware of any change. There should be some indication, either through premiers — or most likely through premiers — of an acceptance of such change in the fundamental law of the land.

Your comments would be appreciated, Mr. Prime Minister.

Mr. Harper: First, as I indicated in my remarks, Mr. Chairman, obviously the government believes that the Senate should be elected; and we will, I would hope in the near future, be taking steps toward beginning that process. I dare say I think in recent years just about anyone who has concluded that the Senate should exist, should be effective, should fulfill the various functions it is supposed to fill, including representation of regional perspectives, would agree that would mean an elected chamber. Obviously, there are a few dissenting voices, but that is obviously the next step in the process.

I do not know how much I would want to elaborate beyond that because our position is that this particular change does stand or fall on its own merits — and that it is worth doing. The government has proceeded with this proposed legislation first because it believes Parliament can act, without engaging other levels of government in a complex constitutional discussion

Monsieur le premier ministre, nous vous sommes très reconnaissants pour votre exposé qui, de même que votre présence, démontre le sérieux de vos intentions en ce qui concerne la question de la réforme parlementaire, et en particulier celle du Sénat.

Ma question est liée à votre commentaire selon lequel ce projet de loi représente un pas en avant, ce en quoi vous avez parfaitement raison. Nous nous posons toutefois des questions sur l'orientation que vous voulez donner à l'initiative de réforme en général. En d'autres termes, nous ferions un pas en avant en adoptant le projet de loi à l'étude. Je suis le président du comité et, par conséquent, je garde délibérément une certaine ouverture d'esprit à cet égard jusqu'à ce que nous avançons davantage.

Je voudrais toutefois faire le commentaire qui suit. Comme vous l'avez signalé dans votre exposé, un mandat d'une durée de huit ans est de toute apparence raisonnable pour un Sénat élu, mais ce l'est moins si rien d'autre ne change. Quoique nous n'en soyons pas certains, nous pensons qu'il s'agit d'un mandat renouvelable, car c'est ce qu'a indiqué le leader du gouvernement. Nous examinerons cette question également, mais il ne serait pas très sensé de se contenter de raccourcir le mandat sans apporter d'autres changements. On ne peut s'empêcher de se demander quels autres changements seraient apportés et dans quelle direction ce serait un pas en avant.

Je ne sais pas très bien si vous êtes disposé à donner des informations plus précises à ce sujet, mais si vous l'êtes, cela pourrait nous être très utile. Sans cela, nous ne pouvons que faire des supputations, ce qui rend notre tâche très difficile.

Je pense que c'est l'intention du gouvernement, et aussi celle du Parlement — alors qu'actuellement cette question est examinée par cette Chambre du Parlement — de mettre les Canadiens et les Canadiennes au courant. La Constitution est la loi la plus importante du pays et les citoyens devraient être au courant de tout changement. Il serait essentiel que l'acceptation d'une telle modification à la loi fondamentale du pays soit manifestée par le biais des premiers ministres des provinces.

Vos commentaires seraient appréciés, monsieur le premier ministre.

M. Harper : Comme je l'ai signalé dans mes observations, monsieur le président, le gouvernement est fermement convaincu que le Sénat devrait être élu. J'espère bien que nous prendrons bientôt des mesures pour entamer ce processus. Je pense qu'au cours des dernières années, presque toutes les personnes qui en sont arrivées à la conclusion que le Sénat doit exister, qu'il doit être efficace et qu'il doit remplir les diverses fonctions qu'il est censé remplir, y compris la représentation des perspectives régionales, s'accordent à dire que pour cela, il est essentiel qu'il s'agisse d'une chambre élue. De toute évidence, il y a quelques voix dissidentes, mais cela concerne l'étape suivante du processus.

Je ne sais pas quelles précisions supplémentaires je pourrais donner, car notre position est la suivante : le bien-fondé de ce changement est indéniable et il en vaut la peine. Le gouvernement a décidé de présenter ce projet de loi avant tout parce qu'il estime que le Parlement peut agir, sans entraîner d'autres paliers de gouvernement dans un débat constitutionnel ou dans un

or amendment process. Quite frankly, I would put it to you that terms of this duration, even if nothing else happened, would enhance the legitimacy of the Senate.

Honourable senators would all be aware that despite the 1965 amendment, many Canadians still refer to senators as “lifers” and as having “life terms” and these kinds of things. The fact of the matter is if that amendment had not gone through, I think the bad publicity the Senate sometimes gets would be worse today. Therefore, I think shortening the term, to the extent it has been shortened, has enhanced it. I think it would be enhanced further by having a fixed term of a more reasonable duration.

One of my predecessors ensured there would be more of a turnover in new blood in the Senate by simply appointing people who were very old. I do not think that is necessarily the best way to achieve the same thing. I would argue that this change will certainly not end the demand for Senate reform but, in and of itself, would increase the turnover of the Senate without jeopardizing the effectiveness of its members generally; and I think that would enhance its image.

Senator Angus: Prime Minister, I gathered from your remarks that you would like senators and the Senate to be part of a process of renewal and reform. I can only imagine that is why you have had Bill S-4 introduced in the Senate so that senators would have an opportunity to participate in the process. I am sure we all welcome that, rather than having some third body or party dealing with the fate, if you will, of the institution.

I understand that Bill S-4 is but a first step in a staged process of reform. We have heard witnesses here, as you know — you indicate you have followed our deliberations closely. There have been many writings on the subject and it is clear that there are opponents to the idea of a staged process. What is the alternative to a staged or step-by-step reform process? How would it unfold if an alternative were taken?

Mr. Harper: Thank you for the question, Senator Angus. There are three general paths we could go down. The two alternatives to step-by-step reform are, first, maintain the status quo; and, second, an attempt at comprehensive reform through, in a sense, mega constitutional negotiations.

On the first alternative, the people of Canada believe that the status quo is not acceptable and, perhaps more pertinently, it is not compatible with the commitments that this government made to the people of Canada in its election campaign.

My observations over the last 20 years of federal-provincial politics, despite my relatively young age, are such that I do not see comprehensive Senate reform achievable today, except, perhaps,

processus de modification de la Constitution complexe. Je suis convaincu que, même en l'absence de tout autre changement, cette durée du mandat renforcerait la légitimité du Sénat.

Les honorables sénateurs devraient tous savoir que, malgré la modification apportée en 1965, de nombreux Canadiens et Canadiennes estiment que les sénateurs sont nommés à vie et qu'ils ont un mandat à perpétuité. En fait, si cette modification n'avait pas été apportée, la mauvaise publicité dont le Sénat fait parfois l'objet serait encore plus mauvaise à l'heure actuelle. Par conséquent, j'estime que le raccourcissement du mandat, dans la mesure où il a été raccourci, a renforcé cette légitimité. Un mandat fixe d'une durée raisonnable lui donnerait, à mon sens, une légitimité encore accrue.

Un de mes prédécesseurs a déclaré de façon péremptoire que la nomination de personnes très âgées garantirait un apport plus régulier de sang neuf au Sénat. Ce n'est pas forcément la meilleure façon d'atteindre le même objectif. J'estime que le changement que nous proposons ne mettrait pas fin définitivement aux requêtes en faveur d'une réforme du Sénat mais qu'il augmenterait le roulement au Sénat, sans compromettre l'efficacité de ses membres; il améliorerait en outre à mon sens son image.

Le sénateur Angus : Monsieur le premier ministre, j'ai cru comprendre, d'après vos observations, que vous aimeriez que les sénateurs et que le Sénat participent à un processus de renouvellement et de réforme. Je ne puis que présumer que c'est précisément pour qu'ils aient une occasion de participer au processus que vous avez présenté le projet de loi S-4 au Sénat, ce dont nous nous réjouissons tous, car c'est préférable à l'intervention de tiers pour décider en quelque sorte du sort de cette institution.

Je pense que le projet de loi S-4 n'est qu'une première étape d'un processus de réforme échelonné. Vous savez probablement que nous avons entendu des témoins, car vous avez mentionné que vous suiviez de très près nos délibérations. De nombreux commentaires ont été faits par écrit sur le sujet et il est manifeste que certaines personnes soient contre le concept d'un processus échelonné. Par quoi un processus de réforme échelonné ou par étapes pourrait-il être remplacé? Comment cela se déroulerait-il si l'on procédait d'une autre façon?

M. Harper : Je vous remercie pour la question, sénateur Angus. Il y aurait trois trajectoires possibles. Les deux options de remplacement de la réforme par étapes sont premièrement, le maintien du statu quo et, deuxièmement, la tentative de procéder à une réforme globale par le biais de méganégociations constitutionnelles.

En ce qui concerne la première possibilité, la population pense que le statu quo n'est pas acceptable et, de façon peut-être encore plus pertinente, qu'il n'est pas compatible avec les engagements que le présent gouvernement a pris à l'égard des Canadiens et Canadiennes au cours de sa campagne électorale.

La conclusion que j'en tire, après avoir observé depuis une vingtaine d'années la politique canadienne, en dépit de mon âge relativement jeune, est qu'une réforme globale du Sénat n'est pas

one kind of comprehensive reform — abolition. For that reason, I would urge all senators on this committee to conclude that step-by-step reform is the preferable way to proceed.

Senator Austin: Prime Minister, I add my welcome to that of my colleagues and move on because the time is short.

One issue that concerns us is the constitutionality of Bill S-4. We must deal with that before we can move on to the desirability of taking this step at this time. The Constitution is what governs this country and we must all respect it.

My question is not to ask you for a constitutional opinion, Prime Minister, but you have said that you believe there is a constitutional basis for Senate reform. I would ask whether you have consulted with the provinces in respect of Bill S-4 and, if so, have you received responses either in support or deferring views? I know that the Intergovernmental Minister of Quebec, Benoît Pelletier, has said that he is not convinced it is constitutional. We have heard other views from constitutional advisers, some of whom say that it is constitutional, some say it might be and some say it is not. What advice can you give the committee vis-à-vis the provinces and Bill S-4?

Mr. Harper: In terms of the constitutionality of Bill S-4, I will answer the question but, perhaps, not in detail. The government is firm in its view that this is a constitutional measure and that the operative point is the comprehensive amending formula adopted in 1982. That formula says that the Constitution of Canada in respect of the Senate can be amended by the Houses of Parliament with four exceptions, and this is not one of them. The government is very clear on that view.

The government has not had a comprehensive consultation with the provinces on Bill S-4, although some informal consultations on the issue of Senate reform in general have been done. I am not aware of any objections to the bill. I have consulted Premier Charest directly on the proposed legislation before it was tabled in the House. As senators are aware, his public comments and his private comments are that he has no objection to the bill. I am not aware of any premiers suggesting that they want to resist the government moving in this direction on this proposed legislation. Senator, I am not aware of any body of opinion outside the Senate that has suggested we should resist this particular change.

Senator Austin: The issue is not that the change is being resisted, but rather it is whether the Constitution permits us to make this change. As former Senator Lynch-Staunton used to remind us: If there is any doubt about a constitutional change, do

réalisable à l'heure actuelle, sauf peut-être un seul type de réforme globale, à savoir l'abolition. C'est pourquoi j'exhorte tous les honorables sénateurs ici présents à en conclure que la réforme par étapes est la façon de procéder qui est préférable.

Le sénateur Austin : Monsieur le premier ministre, je vous souhaite la bienvenue, moi aussi. Je pose immédiatement ma question car nous disposons de peu de temps.

Une question qui nous préoccupe est celle de la constitutionnalité du projet de loi S-4. Nous devons la régler avant de pouvoir continuer de discuter de l'opportunité de franchir maintenant cette étape. La Constitution est ce qui gouverne notre pays et il est essentiel que nous la respections tous.

Ma question n'a pas pour but de vous demander un avis constitutionnel, monsieur le premier ministre, mais vous avez mentionné que vous pensiez que la réforme du Sénat avait un fondement constitutionnel. J'aimerais savoir si vous avez consulté les provinces en ce qui concerne le projet de loi S-4 et si, dans l'affirmative, vous avez obtenu des réactions d'appui ou entendu des avis dissidents. Je sais que le ministre responsable des Affaires intergouvernementales canadiennes du Québec, Benoît Pelletier, a dit qu'il n'était pas convaincu de sa constitutionnalité. Nous avons entendu d'autres avis de conseillers en matière constitutionnelle, dont certains estiment qu'il est constitutionnel alors que d'autres n'en sont pas sûrs ou d'autres encore pensent qu'il est carrément anticonstitutionnel. Quel avis pouvez-vous nous donner en ce qui concerne l'opinion des provinces sur le projet de loi S-4?

M. Harper : En ce qui a trait à la constitutionnalité du projet de loi S-4, je répondrai à la question, mais peut-être pas de façon très détaillée. Le gouvernement a la ferme conviction que c'est une mesure constitutionnelle et que le dispositif sur lequel il s'appuie est la formule globale de modification adoptée en 1982. D'après cette formule, la Constitution du Canada peut être modifiée par les Chambres du Parlement en ce qui concerne le Sénat, sous réserve de quatre exceptions qui ne s'appliquent pas à ce projet de loi. Le gouvernement est très clair à ce sujet.

Le gouvernement n'a pas tenu de consultations globales auprès des provinces au sujet du projet de loi S-4, bien que des consultations informelles de nature générale sur la question de la réforme du Sénat aient été faites. Je ne suis au courant d'aucune objection à ce projet de loi. J'ai consulté le premier ministre Charest sur le projet de loi avant qu'il ne soit déposé à la Chambre. Comme vous le savez, d'après les commentaires qu'il a faits en public et en privé, il n'oppose aucune objection à ce projet de loi. Aucun premier ministre provincial n'a, à ma connaissance, manifesté la volonté de s'opposer à ce que le gouvernement s'engage dans cette voie avec ce projet de loi. Sénateur, je ne connais aucun corps d'opinion à l'extérieur du Sénat qui ait mentionné qu'il faille opposer une résistance à ce changement.

Le sénateur Austin : La question n'est pas que l'on ait opposé une résistance au changement, mais plutôt de savoir si la Constitution nous permet de le réaliser. Comme nous le rappelle l'ex-sénateur Lynch-Staunton : si l'on a le moindre doute au sujet

not try it. It would be an enormous mess if the court were to find that it was not constitutional to make the change. That is one of the questions before the committee.

My next question relates to whether the length of term, for example eight years, would be subject to a repetition of appointment for another eight years. What is the government's purpose on that topic?

Mr. Harper: As you know, Bill S-4 is silent on that question. By its silence, you can presume that it means there would be the possibility of renewal. I have listened to the debate in the Senate, and to some degree in this committee, with great interest on that point. I will be frank in saying that I tend to think of a future Senate in terms of it being an elected body. For that reason, I tend to automatically reach the conclusion that renewability is desirable. I would say to this committee that if senators conclude that renewability is not desirable, whether for constitutional or other reasons, certainly the government would be flexible in making that amendment so that the terms would be non-renewable. The government can live with it either way.

Whether renewability would inhibit independence is the debated question. In my assessment of whether senators would alter their behaviour in light of a renewable term, I tend to dismiss that. In my experience, whether members of either House are willing to work with the government is determined first and foremost by their party affiliation. That is not likely to change whether the terms are renewable or otherwise. That is my take on human nature as it pertains to the legislative process.

Senator Tkachuk: Prime Minister, it means a great deal to me that you are attending this committee meeting on its pre-study of Bill S-4. As Senator Austin said, in this way you are showing a great deal of respect for the Senate as an institution and its members.

My question concerns accountability, a term that was used extensively in the recent federal election and a word that you mentioned in your opening statement before the committee today. I did not hear the word mentioned yesterday by either the witnesses or senators in yesterday's meeting of the committee.

Could you explain how Bill S-4 fits into your vision of accountability for Canadians? Is it necessary to have elections to have accountability or will Bill S-4 fulfil your vision of accountability?

Mr. Harper: Senator, I believe that the passage of Bill S-4 would not achieve the kind of accountability that the Senate and other legislative bodies require. Anything short of a democratic electoral process would fall short of what we ultimately need on accountability. A fixed term of eight years, which would lead to renewal, would present us with less danger of

d'une modification à la Constitution, il ne faut pas la tenter. Nous serions dans de beaux draps si la Cour estimait que la modification n'était pas constitutionnelle. C'est une des questions que doit examiner le comité.

Ma question suivante a pour objet de savoir si la durée du mandat, huit ans par exemple, serait renouvelable pour une période supplémentaire de huit ans. Quel est l'objectif du gouvernement à ce chapitre?

M. Harper : Comme vous le savez, le projet de loi S-4 passe cette question sous silence. Ce silence vous permet de présumer qu'il y aurait possibilité de renouvellement. J'ai suivi avec beaucoup d'intérêt les discussions sur cette question au Sénat et, dans une certaine mesure, à ce comité-ci. Pour être franc, j'ai tendance à avoir une vision future du Sénat qui est celle d'une assemblée élue. C'est pourquoi j'ai nécessairement tendance à en conclure que ce renouvellement est souhaitable. Si vous arrivez à la conclusion que ce renouvellement n'est pas souhaitable, que ce soit pour des motifs d'ordre constitutionnel ou pour d'autres motifs, le gouvernement ferait preuve de souplesse dans le contexte de cette modification pour indiquer que le mandat ne serait pas renouvelable. Le gouvernement peut accepter l'une ou l'autre option.

La question qui fait l'objet des discussions est celle de savoir si ce renouvellement entraverait son indépendance. En ce qui concerne la possibilité que les sénateurs modifient leur comportement si le mandat est renouvelable, j'aurais tendance à écarter cette hypothèse. À la lumière de l'expérience que j'ai acquise, la volonté des membres de l'une ou l'autre des chambres de collaborer avec le gouvernement est déterminée d'abord et avant tout par leur appartenance politique. Que le mandat soit renouvelable ou qu'il ne le soit pas, cela ne fera probablement aucune différence. C'est mon opinion sur la nature humaine en ce qui concerne le processus législatif.

Le sénateur Tkachuk : Monsieur le premier ministre, j'attache beaucoup d'importance au fait que vous participiez à cette séance du comité consacrée à son étude préliminaire du projet de loi S-4. Comme l'a fait remarquer le sénateur Austin, par cette participation, vous démontrez que vous éprouvez beaucoup de respect pour l'institution qu'est le Sénat et pour ses membres.

Ma question concerne l'imputabilité, terme qui a été utilisé fréquemment au cours des récentes élections fédérales, et que vous avez mentionné aujourd'hui dans vos observations préliminaires. Je ne me souviens pas que les témoins ou les sénateurs aient utilisé ce terme au cours de la séance d'hier.

Pourriez-vous expliquer les raisons pour lesquelles le projet de loi S-4 cadre avec votre vision de l'imputabilité envers les Canadiens? Est-il nécessaire de tenir des élections pour assurer l'imputabilité ou est-ce que le projet de loi S-4 est en parfait accord avec votre vision en la matière?

M. Harper : Sénateur, je pense que l'adoption du projet de loi S-4 ne serait pas garante du type d'imputabilité qui est nécessaire en ce qui concerne le Sénat ou d'autres organes législatifs. Toute autre initiative qu'un processus électoral démocratique ne permettrait pas de répondre pleinement à nos besoins en matière d'imputabilité. Un mandat fixe de huit ans qui

ossification and could limit the number of senators who, over time, become less effective and less interested. In that sense it would improve accountability but, in and of itself, it would not get us to where we want to go.

Senator Tkachuk: Have you canvassed the provinces to know their views on the election of senators? Would the process be national or could some provinces opt for appointed senators and some opt to elect senators?

Mr. Harper: I think there has been insufficient clarity of reporting on the government's position from the recent campaign. We desire a national process for electing senators rather than a province-by-province process.

I view the Senate properly structured as an important national institution, not a federal institution, not a provincial institution. There is no doubt that to change the process in a formal constitutional sense — to making senators elected — would require provincial consent.

The government would be seeking to have the ability to consult the population before making Senate appointments. Obviously, this is an interim step of democratization but we think it would be an important one.

[Translation]

Senator Dawson: Mr. Prime Minister, we appreciate enormously you being here today and I respect your commitment towards constitutional reform. To use the Quebec term, it has been your “dada” for 15 years, and I understand that this is very important for you.

But for 15 years, you have always been talking of an elected Senate, and even your leader in the Senate told us, at the beginning of the Speech from the Throne, that the priority of this government is to table a legislation for an elected Senate.

All of a sudden, the first bill which is tabled is not for the election of senators but for eight-year terms for senators. I like to respect your word, your commitments, but the Constitution is stronger than your word.

You are saying: I see that in terms of elections. But if you accept the eight-year term, this would mean that Mr. Trudeau, Mr. Mulroney and Mr. Chrétien, if they had had the Constitution as you interpret it, Mr. Trudeau could have appointed 200 senators, because he was there for 16 years. Mr. Mulroney could have appointed a fully conservative Senate without the least opposition. And Mr. Chrétien could have appointed about a hundred senators during his term, thus controlling completely the second house.

It is obvious to me, Mr. Prime Minister, in spite of all the respect I have for your word, that if we pass this bill as it is written, without having control through election, and if you have

mènerait à un renouvellement représenterait un moins grand danger de sclérose et limiterait peut-être le nombre de sénateurs qui, avec les années, deviennent moins efficaces et manifestent moins d'intérêt. Dans ce sens, cela améliorerait l'imputabilité, mais cela ne nous permettrait pas d'atteindre nos objectifs comme tels en la matière.

Le sénateur Tkachuk : Avez-vous fait un sondage auprès des provinces pour connaître leurs opinions sur l'élection des sénateurs? S'agirait-il d'un processus national et certaines provinces pourraient-elles opter pour la nomination des sénateurs alors que d'autres pourraient opter pour leur élection?

M. Harper : J'estime que l'on pas donné des explications assez précises sur la position du gouvernement au cours de la récente campagne. Nous souhaitons un processus national en ce qui concerne l'élection des sénateurs plutôt qu'un processus laissé à l'appréciation de chaque province.

Ma vision du Sénat est celle d'une assemblée bien structurée, à titre d'institution nationale importante, et pas en tant qu'institution fédérale ni qu'institution provinciale. Il ne fait aucun doute que pour modifier le processus de façon constitutionnelle formelle — afin de procéder à l'élection des sénateurs —, le consentement des provinces serait indispensable.

Le gouvernement voudrait obtenir la capacité de consulter la population avant de procéder à des nominations au Sénat. De toute évidence, il s'agit là d'une étape provisoire de démocratisation, mais nous estimons qu'elle serait importante.

[Français]

Le sénateur Dawson : Monsieur le premier ministre, nous apprécions énormément votre présence ici, aujourd'hui, et je respecte votre engagement envers la réforme constitutionnelle. Pour utiliser l'expression québécoise c'est votre « dada » depuis 15 ans, et je comprends que cela est très important pour vous.

Mais depuis 15 ans, vous nous avez toujours parlé d'un Sénat élu, et même votre leader au Sénat nous a dit, au début du discours du Trône, que la priorité de ce gouvernement est de déposer une législation pour un Sénat élu.

Tout d'un coup, le premier projet de loi qui est déposé ce n'est pas pour l'élection des sénateurs, mais pour le mandat de huit ans des sénateurs. J'aime bien respecter votre parole, vos engagements, mais la Constitution est plus ferme que votre parole.

Vous dites : je prévois cela en termes d'élections. Mais si vous acceptez le terme de huit ans, cela voudrait dire que M. Trudeau, M. Mulroney et M. Chrétien, s'ils avaient eu votre Constitution telle que vous l'interprétez, M. Trudeau aurait pu nommer 200 sénateurs, parce qu'il a été là pendant 16 ans. M. Mulroney aurait pu nommer un Sénat complètement conservateur sans la moindre opposition. Et M. Chrétien aurait pu nommer une centaine de sénateurs pendant son terme et donc contrôler complètement la deuxième chambre.

Il me semble évident, monsieur le premier ministre, malgré tout le respect que j'ai pour votre parole, que si nous adoptons le projet de loi tel qu'il est, sans avoir le contrôle par l'élection, et

the right to renew your senators, you will have much more power — and several people say that the Prime Minister's Office already has a lot of power — than Mr. Mulroney, Mr. Trudeau or Mr. Chrétien had in the past. It seems obvious to me that as protectors of the Constitution of Canada, we wish to trust your good faith, your commitments. Incidentally, we expected a conference on taxation for this Fall, but this changed. I like to respect your word. You had said that you were going to have the senators elected and the first thing you did was to appoint a senator to the Cabinet. And he is now part of your government. It is the first move you made.

I like to think that I have to respect the Prime Minister's word, but we are in a minority government situation. Do you think, Mr. Prime Minister, that we can trust, just on your word, that senators will be elected and that they will remain only eight years, or that you will be able to have a power that neither Mr. Trudeau, nor Mr. Chrétien or Mr. Mulroney had in the past?

Mr. Harper: Senator Dawson, I assume that your speech indicates support for the election of senators in the future. I'll watch much more closely your reaction when we table a legislation for such a purpose.

However, I must say that this government appointed a senator for a clear reason: ensure a representation of the Montreal region in Cabinet, and this senator will leave his seat at the next election to obtain a seat in the House of Commons.

There are still nine vacant seats for senators. I do not intend to appoint senators, unless necessary. But I can tell you that the government intends to table a legislation to create an elected Senate.

Senator Dawson: I would like you to answer the question on the power the Prime Minister would have had to give himself a Senate under the present powers, if he had it over a period of sixteen years, in Mr. Trudeau's case, or of eight or nine years, in Mr. Mulroney's case. For the time being, I want to respect your word, I do not want to question it, but you are in a minority situation. If ever you are defeated at the next election and next Spring you have not passed your legislation on the election of senators, the next prime minister will then be able to appoint as many senators as he wants, for the tenure he wants. I would like to now if this committee has a firm commitment from you. But you had said that you would not appoint senators. Incidentally, there is a vacant seat in Repentigny.

Mr Harper: Of course, Mr. Dawson, I think this bill limits the power of the Prime Minister to appoint a senator. A senator can be appointed only for eight years and, as I have just said, if this committee is concerned about the power, the right to renew the terms of senators, the government is prepared to accept such an amendment, such a suggestion from the committee. But I must say that my constitutional powers, during the next few years, will

que vous avez le droit de renouveler vos sénateurs, vous allez avoir beaucoup plus de pouvoir — et plusieurs disent que le cabinet du premier ministre a déjà beaucoup de pouvoir — que MM. Mulroney, Trudeau ou Chrétien en ont eu dans le passé. Il me semble évident qu'à titre de protecteurs de la Constitution canadienne, nous désirons nous fier à votre bonne foi, à vos engagements. Nous attendions d'ailleurs une conférence sur la fiscalité à l'automne, mais cela a changé. J'aime respecter votre parole. Vous aviez dit que vous alliez faire élire les Sénateurs et la première chose que vous avez faite c'est de nommer un sénateur au Cabinet. Et il fait maintenant partie de votre gouvernement. C'est le premier geste que vous avez posé

J'aime penser que je dois respecter la parole du premier ministre, mais on est dans une situation de gouvernement minoritaire. Est-ce que vous pensez, monsieur le premier ministre, qu'on peut faire confiance, juste sur votre parole, que les sénateurs seront élus et qu'ils ne feront que huit ans ou que vous allez pouvoir avoir un pouvoir que ni MM. Trudeau, Chrétien ou Mulroney ont eu par le passé?

M. Harper : Sénateur Dawson, j'assume que votre discours indique un appui pour les élections des sénateurs à l'avenir. Je vais regarder avec beaucoup d'attention votre réaction quand nous déposerons un projet de loi pour un tel objectif.

Mais je dois dire que ce gouvernement a nommé un sénateur pour une raison claire : assurer une représentation de la région de Montréal au Cabinet, et ce sénateur quittera son siège lors de la prochaine élection afin d'obtenir un siège à la Chambre des communes.

Il reste encore neuf sièges sans sénateur. Je n'ai pas l'intention de nommer des sénateurs à moins que ce soit nécessaire. Mais je peux dire que le gouvernement a l'intention de déposer un projet de loi pour créer un Sénat élu.

Le sénateur Dawson : J'aimerais que vous répondiez à la question du pouvoir que le premier ministre aurait, s'il l'avait sur une période de 16 ans, dans le cas de M. Trudeau, ou 8 ou 9 ans, dans le cas de M. Mulroney, de pouvoir se donner un Sénat avec les pouvoirs actuels. Pour le moment, je veux respecter votre parole, je ne veux pas la mettre en doute, vous êtes dans une situation minoritaire. Si, par hasard, vous êtes battu aux prochaines élections et qu'au printemps prochain vous n'avez pas passé votre loi sur l'élection des sénateurs, le prochain premier ministre pourra nommer autant de sénateurs qu'il veut, pour la durée qu'il veut. J'aimerais savoir si le comité a un engagement ferme de votre part. Mais vous aviez dit que vous ne nommiez pas de sénateurs. Et, en passant, il y a un siège de libre dans Repentigny.

M. Harper : Évidemment, monsieur Dawson, je pense que ce projet de loi limite le pouvoir du premier ministre de nommer un sénateur. On peut nommer un sénateur juste pour huit ans et comme je viens de le dire, si ce comité s'inquiète du pouvoir, du droit de renouveler les termes des sénateurs, le gouvernement est prêt à accepter un tel amendement, une telle suggestion du comité. Mais je dois dire que mes pouvoirs constitutionnels, pendant les

remain more or less the same. The Prime Minister has today the power to appoint senators. This doesn't change except with a constitutional amendment.

The reality is that, even with this bill, the term of present senators will continue until the age of 75. I think that, in the future, the Prime Minister will have members of the Senate who will change more quickly than today. But this is not yet the case for several years.

Senator Comeau: Welcome here, Mr. Prime Minister. I don't know if you heard the comments on a proposal before this committee concerning a deposition made by senators Austin and Murray concerning a resolution aiming to address the issue of regional imbalance in representation in the Senate.

The proposal is that British Columbia and Alberta have more seats and that British Columbia becomes a region just as the other existing regions.

Could we have your comments on that proposal? Is it a means through which we will be able to address this regional imbalance?

Mr. Harper: I can only say that we recognize the imbalance in existing representation. In the future, we will have to address this problem but at the same time, the government has to choose a staged approach. We began with the easiest step, where we can do things here, in Parliament, and we can gain a large support for change from the people.

The issue of the representation of each province is perhaps the most difficult issue in the debate about Senate reform and for this reason, the government did not start with this step. The government started first with the terms and secondly with an election process.

But I must note that, concerning Bill S-4, the government's position is clear, and I think that even honourable senators Murray and Austin are clear. We need the support of the provinces and the use of the general constitutional amending formula. In such a case, we do not need the voice of the Senate. Ultimately, the power of the Senate is a suspensive veto. And it is not necessary to consult the Senate for such a change. It is necessary to consult the provinces.

Senator Comeau: I agree, Mr. Prime Minister, to say that the measure proposed through Bill S-4, namely a tenure of eight years, is rather modest. But the population still thinks that this is a very important matter.

What will happen if the senate rejects the modest measures proposed through Bill S-4?

prochaines années, restent plus ou moins les mêmes. Le premier ministre aujourd'hui a le pouvoir de nommer des sénateurs. Cela ne change pas sauf avec un amendement constitutionnel.

La réalité est que, même avec ce projet de loi, le terme des sénateurs actuels va continuer jusqu'à 75 ans. Je pense que le premier ministre, à l'avenir, aura des membres au Sénat qui changeront plus rapidement qu'aujourd'hui. Mais ce n'est pas le cas encore pour plusieurs années.

Le sénateur Comeau : Bienvenue parmi nous, monsieur le premier ministre. Je ne sais pas si vous avez entendu les commentaires sur une proposition, devant ce comité, concernant une déposition faite par les sénateurs Austin et Murray au sujet d'une résolution qui voudrait régler la question du déséquilibre régional de représentation au Sénat.

La proposition veut que la Colombie-Britannique et l'Alberta aient plus de siège et que la Colombie-Britannique devienne une région au même titre que les autres régions qui existent actuellement.

Pourriez-vous nous donner vos commentaires sur cette proposition? Et est-ce que c'est un moyen par lequel on peut arriver à régler ce déséquilibre régional?

M. Harper : Je peux seulement dire que l'on reconnaît le déséquilibre de la représentation existante. À l'avenir, on doit régler ce problème, mais en même temps, le gouvernement doit choisir une approche, étape par étape. Nous avons commencé avec l'étape la plus facile, celle où nous pouvons faire des choses ici, au Parlement, et nous pouvons gagner un grand appui de la part de la population pour le changement.

La question de la représentation de chaque province est peut-être la question la plus difficile dans les discussions sur la réforme du Sénat et pour cette raison, le gouvernement n'a pas commencé avec cette étape. Le gouvernement a commencé avec, premièrement, le terme, et deuxièmement, un processus de direction.

Mais je dois noter que pour le projet de loi S-4, la position du gouvernement est claire, le Sénat a une voix. Pour la question de l'amendement au sujet des quatre régions, c'est clair et je crois que même les honorables sénateurs Murray et Austin sont clairs. On a besoin de l'appui des provinces et de l'usage de la formule de l'amendement général de la Constitution. Pour une telle situation, on n'a pas besoin de la voix du Sénat. Le pouvoir du Sénat, à la fin, est un veto suspensif. Et il n'est pas nécessaire de consulter le Sénat pour effectuer un tel changement. Il est nécessaire de consulter les provinces.

Le sénateur Comeau : Je suis d'accord, Monsieur le premier ministre, pour dire que la mesure proposée par le projet de loi S-4, soit un mandat de huit ans, est assez modeste. Mais la population pense tout de même qu'il s'agit d'une question très importante.

Que se passera-t-il si le Sénat rejette les modestes mesures proposées par le projet de loi S-4?

Mr. Harper: This will suggest to the population that any change is difficult, impossible or even that the present Senate is not able to take part in such a reform. I think there would be political consequences to such a situation.

Senator Murray: As you know, Mr. Prime Minister, the issue of the imbalance in representation in the Senate is not easier to address than that of the fiscal imbalance.

[English]

Senator Austin and I believe we have a proposition that stands on its own merits, that even if nothing else were done about the Senate, it would be important to correct an inequity from which Western Canada suffers in representation. That is our view.

Far be it from me to put words in your mouth, but I would hope that if that resolution passes the Senate, we would send it to the other players in the process. We do have the right to initiate, as you know, a constitutional amendment. That is what we are trying to do.

If it passes the Senate, we would send it to the provinces and, of course, to the federal government. Everybody would have three years to make up their minds as to what to do, to pass it or not. I would hope that the federal government would not close the door or threaten to interpose your veto, at least until you see what measure, if any, of provincial consensus exists for our amendment. Would you go that far?

Mr. Harper: Senator Murray, what I would do with such a suggestion, were it to come from the government, is I would actually consult the provinces first rather than later to see whether there was a chance of success. I think we all know the experiences of constitutional reform — particularly ones that involve federal-provincial discussion. I am concerned that, in the future, we not get too far down any path unless we think we have a pretty good chance of success.

If you are asking me indirectly what are my views on the merits of the proposal you have put forward, I do not have to tell you that I think anything that would improve the Senate representation of the smaller provinces, and of the West in particular, is a good thing.

Would this particular proposal be seen as addressing the imbalance? Frankly, I doubt it because I see some fairly obvious problems with it. The most obvious is that Saskatchewan and Manitoba, for instance, which have a greater population than Nova Scotia and New Brunswick, will continue to have fewer senators than those two provinces. It is certainly an improvement, but that is difficult to justify as any kind of end point, even temporarily.

Senator Murray: Let us see what happens. Do not interpose your veto until we see what level of provincial —

M. Harper : Cela suggérerait à la population que n'importe quel changement est difficile, impossible, voire même que l'actuel Sénat n'est pas capable de participer à une telle réforme. Je crois qu'il y aurait des conséquences politiques à une telle situation.

Le sénateur Murray : Comme vous le savez, monsieur le premier ministre, le problème du déséquilibre de représentation au Sénat n'est pas plus facile à régler que celui du déséquilibre fiscal.

[Traduction]

Le sénateur Austin et moi-même estimons avoir une proposition intrinsèquement valable, à savoir que même si l'on ne prenait aucune autre initiative au sujet du Sénat, il serait important de corriger une inégalité dans la représentation qui désavantage l'ouest du Canada. C'est notre opinion.

Je n'ai pas du tout l'intention de vous faire dire ce que vous n'avez pas dit, mais j'espère que si cette résolution est adoptée par le Sénat, on la communiquera aux autres parties au processus. Nous avons bel et bien le droit de mettre en place, comme vous le savez, une modification à la Constitution. C'est ce que nous tentons de faire.

Si la résolution est adoptée par le Sénat, nous la communiquerons aux provinces et, bien entendu, au gouvernement fédéral. Toutes les parties auraient trois ans pour décider de l'adopter ou de la rejeter. J'espère que le gouvernement fédéral ne fermerait pas la porte ou ne menacerait pas d'imposer son veto, du moins tant qu'il ne saurait pas s'il y a un consensus de la part des provinces au sujet de notre amendement. Pourrait-il aller jusque-là?

M. Harper : Sénateur Murray, ce que je ferais si une telle suggestion venait du gouvernement, c'est que je consulterais les provinces au préalable plutôt que de voir plus tard si l'on a des chances de réussite. Nous sommes tous au courant des expériences en matière de réforme constitutionnelle — surtout de celles liées à des discussions fédérales-provinciales. J'aimerais veiller à ce qu'à l'avenir, nous n'allions pas trop loin, dans quelque direction que ce soit, avant d'estimer d'avoir d'assez bonnes chances de réussite.

Si vous me demandez de façon indirecte quelles sont mes opinions sur les mérites de la proposition que vous avez faite, il est inutile de vous dire que j'estime que toute initiative susceptible d'améliorer la représentation des plus petites provinces au Sénat, et de celles de l'Ouest en particulier, est une initiative constructive.

Cette proposition serait-elle considérée comme une solution au problème du déséquilibre? À vrai dire, j'en doute, car j'estime que des problèmes assez évidents se poseraient. Le plus visible est que la Saskatchewan et le Manitoba par exemple, dont la population est supérieure à celle de la Nouvelle-Écosse et du Nouveau-Brunswick, continueraient d'être représentés par un moins grand nombre de sénateurs que ces deux provinces. Ce serait indéniablement beaucoup mieux, mais ce serait difficile à justifier comme objectif, fut-il temporaire.

Le sénateur Murray : Voyons ce qui se passera. N'imposez pas votre veto avant de constater le degré d'appui des provinces...

Mr. Harper: It is not clear, senator, as you know, that I have a veto. According to the Regional Veto Act, I may or may not have to go to the provinces first.

Senator Murray: The Regional Veto Act applies only to constitutional amendments introduced by a minister of the Crown, of whom Senator Austin and I are not one.

Mr. Harper: Right. My point is that in the House it obviously could not, at least according to the Regional Veto Act — and we could have a discussion about the constitutionality of it — a minister of the Crown in the Commons could not introduce the measure.

Senator Murray: But somebody else could.

Senator Hays: Senators, I still have on my list Senator Munson, Segal and Chaput without quite enough time for five minutes each. Bear that in mind.

Senator Munson: Prime Minister, welcome. I cannot help myself; once a reporter, always a reporter. You suggested in French that there would be political consequences if the Senate said no to an eight-year term.

As you know, we are studying the proposed accountability act and Senate reform in a serious way and there may be amendments. It may take some time and it is serious work. There are critics who believe you would like nothing better than to fight an election on the backs of the Senate.

Mr. Harper: Well, do not give me the opportunity.

Senator Munson: There will be political consequences then.

Mr. Harper: What there would be political consequences on, if we could go back to my answer in French, is if the population were to become thoroughly convinced that any kind of Senate reform were impossible. Given that the government is committed to Senate reform, we have to look at how to proceed.

The Senate has a job to do on this. I have indicated to the committee already that on a couple of significant points, the government is open to your ideas and amendments.

On the proposed federal accountability act, the Senate traditionally has the role of review of legislation. However, I think you all understand the importance of that piece of legislation to the government's program and to the Canadian population at large.

Senator Munson: Just briefly, you do sound like Mr. Trudeau when he said, "Just watch me." At the same time, you talk about creating a process this fall, yet all we see now is a path for an eight-year term to some place we do not know where we are going. I am wondering if we are leading, in this reform, to the Americanization of the Senate.

M. Harper : Comme vous le savez, honorable sénateur, il n'est pas clair que j'aie un veto en la matière. Aux termes de la Loi sur le veto régional, je devrais peut-être ou ne devrais peut-être pas consulter d'abord les provinces.

Le sénateur Murray : La Loi sur le veto régional ne s'applique qu'aux modifications constitutionnelles présentées par un ministre de l'État, ce que le sénateur Austin et moi-même ne sommes pas.

M. Harper : Bien. Ce que je veux dire, c'est que, de toute évidence, du moins pas aux termes de la Loi sur le veto régional — nous pourrions d'ailleurs également discuter de sa constitutionnalité —, un ministre de l'État ne pourrait pas présenter la mesure.

Le sénateur Murray : Mais quelqu'un d'autre pourrait le faire.

Le sénateur Hays : Sénateurs, j'ai encore sur ma liste le sénateur Munson, le sénateur Segal et le sénateur Chaput, alors qu'il ne reste plus assez de temps pour accorder cinq minutes à chacun d'entre eux. Je vous demande d'y penser.

Le sénateur Munson : Soyez le bienvenu, monsieur le premier ministre. C'est plus fort que moi; journaliste un jour, journaliste toujours. Vous avez signalé en français que cela aurait des conséquences politiques si le Sénat refusait la proposition d'un mandat de huit ans.

Comme vous le savez, nous examinons avec sérieux le projet de loi sur l'imputabilité et la réforme du Sénat; il est donc possible que des modifications soient apportées. Cela prendra peut-être un certain temps et c'est un travail sérieux. Certains détracteurs estiment que votre plus vif souhait est de mener des élections sur le dos du Sénat.

M. Harper : Eh bien, ne m'en donnez pas l'occasion.

Le sénateur Munson : Cela aurait alors des conséquences politiques.

M. Harper : Là où cela aurait des conséquences politiques, si vous me permettez de revenir à la réponse que j'ai faite en français, c'est si la population acquérait l'entière conviction que tout type de réforme du Sénat est impossible. Étant donné que le gouvernement s'est engagé à procéder à une réforme du Sénat, il est nécessaire que nous examinions la façon de procéder.

Le Sénat a une tâche à accomplir dans ce domaine. J'ai déjà signalé au comité qu'en ce qui concerne deux ou trois points importants, le gouvernement est réceptif à vos idées et à vos amendements.

En ce qui concerne le projet de loi fédéral sur l'imputabilité, le Sénat a, par tradition, la fonction d'examiner les projets de loi. Je pense cependant que vous êtes tous conscients de l'importance de ce projet de loi pour le programme du gouvernement et pour la population canadienne en général.

Le sénateur Munson : On croirait entendre M. Trudeau lorsqu'il a dit « Just watch me ». Vous parlez en même temps de créer un processus cet automne alors que tout ce que nous voyons pour le moment, c'est un mandat de huit ans, sans savoir où cela nous mènera. Je me demande si cette réforme n'entraînera pas l'américanisation du Sénat.

Mr. Harper: I wondered when that particular line would come up.

I do not think the Americans have any particular monopoly on democracy. I think it is as Canadian an idea — in fact, it is an idea now shared by a growing number of countries in the world. They virtually all now elect their legislatures.

Senator Segal: Prime Minister, you were good enough to make reference to introducing legislation in the fall with respect to some public involvement in the electoral process with respect to the Senate.

I ask you to reflect for a moment, assuming that piece of legislation is successful and that Bill S-4 is successful, and we find ourselves in the proximate future with a Senate composed more and more of elected individuals who have eight- or nine- or ten-year terms as the case may be. Depending on how that process is determined, they may feel they have far more clout than members of the House of Commons, that they have been elected from a broader base.

In terms of balance between the two Houses, I think it is fair to say now that, by and large, the tradition in the Senate — for good and substantial reason — has been to accept that the House is where the critical decisions are made. That is where democracy is expressed; that is where the government receives its confidence over a period of time. Can you share with us your view on how some of that balance issue might be addressed going forward, assuming Bill S-4 was successful and that whatever is proposed by the government in good time with respect to the electoral process is also successful?

Mr. Harper: As I mentioned earlier, the proposed legislation the government will bring forward is obviously by necessity permissive in nature. It allows the government of the day not just to create elected senators, but to evaluate how that is affecting the system and what is happening; and it will occur over a period of time.

I can just say that my frank hope is that that process would force the provinces and others to, at some point in the future, seriously address other questions of Senate reform. There are questions such as the distribution of seats and the powers that we are all clear must be addressed through a general amending formula, constitutional amendment. I welcome the day when there is a public appetite for that discussion because I think the country needs it at some point.

[Translation]

Senator Chaput: Thank you, Mr. Prime Minister, for being here with us today. Personally, I have no problem with the fixed term. It has always been my philosophy. A longer term than eight years might be better but I have no difficulty with fixed terms. My concern relates rather to the next steps — Bill S-4 being only the first step of Senate reform — and to the election of senators. Today, in the Senate, we have aboriginal

M. Harper : Je me demandais quand on ferait ce commentaire.

Je ne pense pas que les Américains aient de monopole spécial sur la démocratie. C'est à mon avis un concept tout aussi canadien; en fait, c'est une idée partagée par un nombre croissant de pays. Ils élisent actuellement pratiquement tous leurs assemblées législatives.

Le sénateur Segal : Monsieur le premier ministre, vous avez eu l'obligeance de mentionner la présentation à l'automne d'un projet de loi portant sur une participation publique au processus électoral en ce qui concerne le Sénat.

J'aimerais que vous réfléchissiez à l'éventualité suivante : à supposer que ce projet de loi soit adopté et que le projet de loi S-4 le soit également et à supposer que nous nous retrouvions sous peu avec un Sénat composé d'un nombre croissant de membres élus ayant un mandat de huit à dix ans, selon le cas. Selon la façon dont ce processus est établi, ils auront peut-être la perception d'avoir davantage d'influence que les députés et d'avoir été élus à partir d'un bassin plus large.

En ce qui concerne l'équilibre entre les deux chambres, je pense qu'il est juste de dire que, somme toute, la tradition au Sénat — pour des raisons valables et importantes — consistait à accepter que la Chambre était l'institution au sein de laquelle sont prises les décisions cruciales. C'est là que la démocratie est exprimée; c'est là que le gouvernement est investi de la confiance dont il jouit pendant une période donnée. Pouvez-vous nous faire part de vos opinions sur les possibilités de régler cette question d'équilibre, à supposer que le projet de loi S-4 soit adopté et que toute initiative proposée par le gouvernement en temps opportun en ce qui concerne le processus électoral soit également acceptée?

M. Harper : Comme je l'ai déjà mentionné, le projet de loi qui sera présenté par le gouvernement est forcément habilitant de nature. Il permet au gouvernement au pouvoir non seulement de créer des sénateurs élus, mais aussi d'évaluer l'incidence que cela aura sur le système et ce qui se passe; cela se déroulera sur une certaine période de temps.

Je me contenterai de dire que j'espère bien que ce processus forcera les provinces et d'autres parties, à un moment ou l'autre, à s'attaquer sérieusement à d'autres aspects de la réforme du Sénat, tels que la répartition des sièges et les pouvoirs, questions qui doivent être réglées, comme nous le savons tous, par le biais d'une formule générale de modification, d'une modification de la Constitution. Je me réjouis de voir arriver le jour où le public s'intéressera à ce type de discussion car je pense que le pays en aura besoin à un certain moment.

[Français]

Le sénateur Chaput : Merci, monsieur le premier ministre, d'être ici avec nous aujourd'hui. Personnellement, je n'ai pas de problèmes avec un mandat fixe. Cela a toujours été ma philosophie. Peut-être qu'un mandat plus long que huit ans, non renouvelable, serait préférable, mais je n'ai pas de difficulté avec les mandats fixes. Ma préoccupation porte plutôt sur les prochaines étapes — le projet de loi S-4 n'étant que la première

people, many women and representatives of official language minority communities. I myself am from Manitoba and I represent the French-speaking minority.

If I understood properly, you mentioned earlier the election process would be a national process. Can you guarantee that this process will permit to maintain in the Senate representatives of aboriginal people, women and members of official language minority communities? Would it be possible to address this concern?

Mr. Harper: This is a debate we will have during the next step. The government is going to introduce a bill and I presume there will be discussions on this point. I think there are ways to encourage the election of individuals who represent Canada's diversity. However, the nature of an election process is such that we cannot dictate voters' choice.

Senator Chaput: As you know, the majority takes care of itself but for minorities, it is much more difficult. This is my concern and I wanted to tell you about it.

Mr. Harper: I can say that the role of an efficient Senate is to represent the regional minorities of this country. It is possible to create a Senate which represents all the diversities.

Senator Chaput: If Bill S-4 is passed this Fall, do you intend to start immediately to appoint senators for eight years or will you wait for the other steps of the reform, among which that of election, to be passed?

Mr. Harper: The government prefers not to appoint senators unless it has the necessary reasons to do so. I mentioned one of these reasons in the case of senator Fortier. Frankly, we are concerned about the representation in the Senate and about the number and the age of our Senate caucus. It is necessary for the government, even in the present system, to have a certain number of senators to do the work of the government in the Senate. We have not reached a point where it is necessary to appoint certain senators to meet this objective. At this time, I prefer to have an election process where we can consult the population rather than to appoint senators traditionally.

[English]

Senator Hubley: Since July of 2004, my province of Prince Edward Island has had a Senate vacancy. My question is: Are you ignoring my province's constitutional right to representation within the Parliament of Canada by not filling that vacancy?

Mr. Harper: You are going to have to forgive me in observing that I have today been pushed on your side both to proceed more quickly with elections and also to now proceed more quickly with

étape de la réforme du Sénat — et concerne l'élection des sénateurs. Actuellement, au Sénat, nous retrouvons des Autochtones, beaucoup de femmes et des représentants des communautés de langue officielle. Je suis moi-même du Manitoba et je représente les francophones en situation minoritaire.

Si j'ai bien compris, vous avez mentionné tout à l'heure que le processus d'élections serait un processus national. Pourriez-vous garantir que ce processus permette de conserver au Sénat des représentants autochtones, des femmes et des membres des communautés de langue officielle en situation minoritaire? Est-ce qu'il y aurait moyen de trouver une solution à cette préoccupation?

M. Harper : C'est un débat que nous aurons à la prochaine étape. Le gouvernement va présenter un projet de loi et je présume qu'il y aura des discussions sur ce point. Je pense qu'il y a des façons d'encourager l'élection d'individus qui représentent la diversité du Canada. Cependant, la nature d'un processus d'élections est qu'on ne peut pas dicter le choix des électeurs et des électrices.

Le sénateur Chaput : Comme vous le savez, la majorité prend soin d'elle-même, mais pour les minorités, c'est beaucoup plus difficile. C'est ma préoccupation et je voulais vous en faire part.

M. Harper : Je peux dire que le rôle d'un Sénat efficace est de représenter les minorités régionales de ce pays. Il est possible de créer un Sénat qui représente toutes les diversités.

Le sénateur Chaput : Si le projet de loi S-4 est adopté cet automne, est-ce que vous avez l'intention de commencer immédiatement à nommer des sénateurs pour huit ans où attendrez-vous l'adoption des autres étapes de la réforme dont celle des élections?

M. Harper : Le gouvernement préfère ne pas nommer de sénateurs à moins d'avoir des raisons nécessaires. J'ai mentionné une de ces raisons dans le cas du sénateur Fortier. Je peux être franc en disant que nous sommes préoccupés par la représentation au Sénat et par le nombre et l'âge de notre caucus sénatorial. Il est nécessaire pour le gouvernement, même dans le système actuel, d'avoir un certain nombre de sénateurs pour faire le travail du gouvernement au Sénat. Nous ne sommes pas au point où il est nécessaire de nommer certains sénateurs pour remplir cet objectif. Je préfère avoir, à ce moment-ci, un processus électoral où nous pouvons consulter la population au lieu de nommer des sénateurs de façon traditionnelle.

[Traduction]

Le sénateur Hubley : Depuis juillet 2004, ma province, l'Île-du-Prince-Édouard, a un poste vacant au Sénat. La question que je voudrais vous poser est la suivante : ne faites-vous pas abstraction du droit constitutionnel de ma province à la représentation au Parlement du Canada en omettant de pourvoir ce poste?

M. Harper : Il faudra que vous me pardonniez de faire remarquer que les membres de votre parti ont insisté aujourd'hui pour que j'active les élections et également les

appointments. I think the reality of the situation today is there are a number of vacancies. They are certainly not exclusively in Prince Edward Island. There are nine vacancies across five or six different provinces.

The government does not feel any pressure from the population at large to fill the vacancies. I think it would become a bigger issue were the Senate viewed as the kind of effective body it could be. Once an electoral option was in place, I suspect the pressure to deal with any vacancy would become much greater.

Senator Hubley: Is it your intention, then, to initiate the process to choose an elected Senate on Prince Edward Island this fall?

Mr. Harper: It is our intention, on the assumption that we will make progress on Bill S-4, to proceed quickly to the next step, which would be to set up a process for electing senators or for consulting the population on Senate appointments. I would suggest to you that the tentative timing of that would be the next federal election campaign. It could be the next provincial election campaign.

If the government had in place at some point in time the capacity — we do not have a legislative capacity today to consult the population — I think we would want to do that in conjunction with some other democratic exercise. The costs of a stand alone process are quite high.

Senator Watt: Prime Minister, welcome. In your answer to Senator Chaput, I think I already have your response to the matter I was going to raise. It has more to do with the fact that the country is very diverse. I think we have a lot of catching up to do as a country to bring it to the level where everyone is properly represented and has a voice. It is very important to all of us within the country.

I would like to take this a step further and ask whether you are open to the idea of giving guaranteed seats in the Senate to a certain group — for example, the Inuit who live in the High Arctic, in the North. I am actually talking about three regions — Nunavut, Labrador and Nunavik. They all have something in common.

From time to time, as you can appreciate, Prime Minister, it has been difficult for us as parliamentarians to properly represent our people, especially at times when issues are wrapped around partisan matters.

If we are serious about reforming the Senate, I think it is timely to move in the direction of reforming the House of Commons at some point down the road. That is another issue. That is of concern to the Aboriginal people in this country, more importantly for the Inuit.

Our voice at times is heard; our voice at times is buried amongst a lot of other concerns because we are a minority people in this country.

nominations. Il y a en réalité un certain nombre de postes vacants, et pas exclusivement à l'Île-du-Prince-Édouard. Neuf postes sont vacants dans cinq ou six provinces différentes.

Le gouvernement ne perçoit de la part de la population aucune pression pour combler ces postes. Cela deviendrait à mon avis plus délicat si le Sénat était considéré comme l'organisme efficace qu'il pourrait être. Je présume que les pressions pour combler les postes augmenteraient considérablement à partir du moment où une option électorale serait en place.

Le sénateur Hubley : Avez-vous dès lors l'intention d'amorcer le processus d'élection des membres du Sénat à l'Île-du-Prince-Édouard cet automne?

M. Harper : Pour autant que nous réalisons des progrès en ce qui concerne le projet de loi S-4, nous avons l'intention de passer rapidement à l'étape suivante, à savoir de mettre en place un processus d'élection des sénateurs ou de consultation de la population au sujet des nominations au Sénat. À mon avis, cela devrait coïncider avec la prochaine campagne électorale fédérale. Cela pourrait coïncider avec la prochaine campagne électorale provinciale.

Si le gouvernement avait en place à un certain moment la capacité nécessaire — nous n'avons actuellement pas la capacité législative de consulter la population —, nous ferions coïncider cela avec un autre exercice démocratique. Les coûts d'un processus qui ne serait pas combiné avec une autre activité sont très élevés.

Le sénateur Watt : Je vous souhaite la bienvenue, monsieur le premier ministre. Je pense que votre réponse au sénateur Chaput contient déjà la réponse à la question que je voulais poser. Elle est plutôt liée à la grande diversité du pays. Nous avons à mon sens beaucoup de rattrapage à faire pour atteindre un niveau de représentation adéquate de tous les citoyens et pour que chacun ait la possibilité de s'exprimer. C'est très important pour nous tous.

J'aimerais pousser la question un peu plus loin et demander si vous êtes réceptif au principe qui consisterait à accorder des sièges garantis au Sénat à un certain groupe, par exemple aux Inuits qui vivent dans l'Arctique, c'est-à-dire dans le Nord. Il s'agit en fait de trois régions — le Nunavut, le Labrador et le Nunavik. Elles ont des points communs.

Comme vous pouvez le constater, monsieur le premier ministre, nous avons de temps à autre de la difficulté à représenter efficacement nos électeurs, surtout lorsqu'il s'agit de questions liées à des considérations partisans.

Si nous voulons sérieusement réformer le Sénat, il est à mon avis opportun d'entreprendre également à un certain moment une réforme de la Chambre des communes. C'est une autre question. C'est une question qui préoccupe les Autochtones et surtout les Inuits.

Notre voix est parfois entendue, mais elle est parfois enterrée parmi de nombreuses autres préoccupations parce que nous sommes un peuple minoritaire dans ce pays.

If a process is established, would you be inclined in the future to discuss what the Senate and the House of Commons should become and the relationship between the two? Would you consider providing a space for the Aboriginal people within those two institutions?

Mr. Harper: My understanding of the Constitution today is that it would be next to impossible to do such a thing in either House without an amendment to the Constitution itself. This does not mean that when we are discussing a particular electoral system in the Senate that it may or may not be possible to devise systems that improve the possibility of certain kinds of representation.

I think I would leave it at that. To achieve what you are suggesting, I think, as a final outcome could not be done without a full-scale constitutional revision.

Senator Watts: Which I do realize. Thank you.

The Chairman: Prime Minister, thank you very much for this unique appearance. We hope it is not 139 years before another occasion like this occurs. In any event, we very much appreciate your help. As you know, the Senate prides itself in its work in committees and your presentation to us today will assist us greatly in our deliberations. Thank you.

I welcome the next panel of witnesses, Matthew King, Dan McDougall and David Anderson, from the Privy Council Office; and Warren J. Newman, from the Department of Justice.

Mr. King, please proceed with your introductory remarks and take senators through the bill.

Matthew King, Assistant Secretary to Cabinet, Legislation and House Planning, Privy Council Office: Honourable senators, given that the Prime Minister has just laid out in some detail the government's approach to Senate reform, we agree there is not much requirement for excessive comment on our part.

My colleagues and I are looking forward to providing as much detail and information as possible on Bill S-4, now before the Senate and the subject matter of which is being studied by this committee. I will take a few moments and review with the committee the key elements of Bill S-4, Senate tenure, after which we would be happy to take questions.

The government introduced Bill S-4 in the Senate on May 30, 2006. There was a question earlier, and the Prime Minister gave his reasons as to why the government chose to introduce this bill in the Senate. Bill S-4 proposes to amend section 29 of the Constitution Act, 1867, employing the procedures set out in section 44 of the Constitution Act, 1982. As we know, it is the government's position that subject to sections 41 and 42, section 44 gives to the Parliament of Canada the power to act to make laws amending the Constitution in relation to the executive government of Canada, the House of Commons or the Senate.

Si un processus est établi, seriez-vous disposé à l'avenir à discuter de la façon dont le Sénat et la Chambre des communes devraient évoluer et des relations entre les deux? Examineriez-vous la possibilité de prévoir un espace pour les Autochtones dans ces deux institutions?

M. Harper : Je pense, d'après mon interprétation de la Constitution, qu'il serait pratiquement impossible de le faire dans l'une ou l'autre chambre sans modifier la Constitution comme telle. Cela n'exclut toutefois pas, lorsqu'on discute d'un système électoral spécifique au Sénat, la possibilité de concevoir des systèmes qui amélioreraient les possibilités de certains types de représentation.

Je pense que je n'en dirai pas davantage. En ce qui concerne votre suggestion, un résultat définitif ne serait pas possible à mon avis sans procéder à une révision complète de la Constitution.

Le sénateur Watt : Ce dont je suis conscient. Je vous remercie.

Le président : Monsieur le premier ministre, nous vous remercions infiniment pour cette participation unique dans les annales du Sénat. Nous espérons qu'il ne faudra pas attendre à nouveau 139 ans pour qu'une autre occasion semblable se présente. En tout cas, nous apprécions beaucoup votre aide. Comme vous le savez, le Sénat est fier du travail qu'il fait dans les comités et l'exposé que vous avez fait aujourd'hui nous sera d'une aide précieuse dans nos délibérations. Merci.

J'accueille maintenant le groupe suivant de témoins, à savoir Matthew King, Dan McDougall et David Anderson, du Bureau du Conseil privé, et Warren J. Newman, du ministère de la Justice.

Monsieur King, veuillez faire votre exposé préliminaire et donner aux sénateurs un aperçu du projet de loi.

Matthew King, secrétaire adjoint du Cabinet, Législation et planification parlementaire, Bureau du Conseil privé : Honorables sénateurs, étant donné que le premier ministre vient d'exposer de façon assez précise l'approche du gouvernement en ce qui concerne la réforme du Sénat, nous ne ressentons pas le besoin de faire des commentaires très poussés.

Mes collègues et moi sommes impatients de donner des informations aussi précises que possible sur le projet de loi S-4, actuellement à l'étude au Sénat, et dont la teneur est examinée par ce comité. Je passerai en revue pendant quelques instants avec vous les principaux éléments du projet de loi S-4, concernant la durée du mandat des sénateurs, puis nous répondrons avec plaisir aux questions.

Le gouvernement a présenté le projet de loi S-4 au Sénat le 30 mai 2006. Une question a déjà été posée à ce sujet et le premier ministre a exposé les motifs pour lesquels le gouvernement a décidé de présenter ce projet de loi au Sénat. Le projet de loi S-4 propose de modifier l'article 29 de la Loi constitutionnelle de 1867, en utilisant les procédures exposées à l'article 44 de la Loi constitutionnelle de 1982. Nous savons tous que le gouvernement estime que, sous réserve des articles 41 et 42, l'article 44 donne au Parlement du Canada le pouvoir de modifier des dispositions de la Constitution relatives au pouvoir exécutif fédéral, au Sénat et à la Chambre des communes.

[Translation]

Under section 29, as it is now, a senator can hold his place until he attains the age of seventy-five, subject to sections 30 and 31, of course.

As the Prime Minister said and as indicated by other people who already appeared, I think, before this committee, section 29, combined with section 23, which requires that a senator must be of the full age of thirty years, means that, at the present time, the maximum tenure in the Senate is of 45 years.

[English]

Bill S-4 would amend the Constitution Act, 1867, by replacing the current section 29 with a new section 29 that would limit the tenure of senators to a period of eight years. In so doing, the bill effectively removes the requirement that senators must retire at 75 years of age. However, it does include a transitional provision that would allow existing senators to hold their appointments until the age of 75 years. Bill S-4 does not change the section 23 requirement that senators must be 30 years of age, nor does it change any other aspect of the qualifications of senators as listed in section 23, including the property qualifications.

The Prime Minister provided some detail on this earlier, but I will repeat that the government chose the eight-year term on the basis that it is long enough for senators to gain the experience necessary to effectively carry out their role in legislative review and policy investigations. The Prime Minister also noted earlier that the eight-year term is close to the recommendation of the 1984 joint House and Senate Molgat-Cosgrove report. The government shares the view set out in that report that introducing an eight-year or a nine-year term could be accomplished by Parliament using section 44 of the Constitution Act.

Mr. Chairman, these are the key elements of the bill. We are happy to take questions.

Senator Angus: I understand that all three of you are from the Parliamentary Reform Secretariat of the PCO; is that correct?

Mr. King: My colleague, Warren Newman, is from the Department of Justice.

Senator Angus: My question stems from the current mandatory retirement age of 75. Am I correct in my understanding that should the bill pass as drafted, someone appointed to the Senate at age 74 could stay until the age of 82?

Mr. King: That is correct.

Senator Angus: That would be permitted under the proposed legislation.

Senator Angus: That is correct.

Senator Angus: My next concern flows somewhat from the Prime Minister's remarks today on an electoral process relating to senators. In regard to the bill that the Prime Minister said would

[Français]

En vertu de l'article 29, tel qu'il existe actuellement, un sénateur peut demeurer en poste jusqu'à l'âge de 75 ans sous réserve, bien entendu, des articles 30 et 31.

Comme l'a dit le premier ministre et comme l'ont indiqué d'autres personnes qui ont déjà, je crois, comparu devant ce comité, l'article 29 couplé à l'article 23, qui exige qu'un sénateur doit être âgé de 30 ans révolus, signifie qu'à l'heure actuelle, la durée maximale du mandat sénatorial est de 45 ans.

[Traduction]

Le projet de loi S-4 modifierait la Loi constitutionnelle de 1867 en remplaçant l'article 29 actuel par un nouvel article 29 qui limiterait la durée du mandat des sénateurs à une période de huit ans. Du fait même, le projet de loi supprime l'obligation pour les sénateurs de se retirer à l'âge de 75 ans. Cependant, il inclut une disposition transitoire qui permettrait aux sénateurs actuels d'exercer leurs fonctions jusqu'à l'âge de 75 ans. Le projet de loi S-4 ne modifie pas l'obligation pour les sénateurs d'être âgés de 30 ans, énoncée à l'article 23, ni aucun autre aspect des qualités exigées des sénateurs énumérées dans cet article, y compris les conditions concernant leurs propriétés.

Le premier ministre a déjà donné des informations précises à ce sujet, mais je rappelle que le gouvernement a choisi le mandat d'une durée de huit ans parce qu'il est assez long pour que les sénateurs acquièrent l'expérience nécessaire pour exercer efficacement leurs fonctions en matière d'examen législatif et d'examen d'orientation. Le premier ministre a en outre déjà mentionné que le mandat de huit ans est conforme à la recommandation faite dans le rapport mixte de la Chambre et du Sénat Molgat-Cosgrove de 1984. Le gouvernement partage l'opinion exposée dans ce rapport, à savoir que l'instauration d'un mandat d'une durée de huit ou de neuf ans pourrait être faite par le Parlement par l'intermédiaire de l'article 44 de la Loi constitutionnelle.

Voilà les principaux éléments du projet de loi, monsieur le président. Nous répondrons avec plaisir aux questions.

Le sénateur Angus : Je pense que vous êtes tous trois du secrétariat de la réforme parlementaire du BCP; est-ce exact?

M. King : Mon collègue, Warren Newman, travaille au ministère de la Justice.

Le sénateur Angus : Ma question concerne l'actuel âge de la retraite obligatoire fixé à 75 ans. Ai-je raison de penser que si le projet de loi était adopté sous son libellé actuel, une personne qui serait nommée au Sénat à l'âge de 74 ans pourrait y rester jusqu'à l'âge de 82 ans?

M. King : C'est exact.

Le sénateur Angus : Ce serait donc autorisé en vertu du projet de loi.

M. King : C'est exact.

Le sénateur Angus : Ma préoccupation suivante est liée quelque peu aux observations que le premier ministre a faites aujourd'hui au sujet d'un processus électoral applicable aux sénateurs. En ce

be forthcoming in the future, I do not believe that he mentioned a date. Would this bill specifically involve the election of senators to the Senate or would it deal with a process to permit some senators who had gone through a kind of election to be available for appointment, as in the case of Senator Stanley Waters, for example?

Mr. King: I believe the Prime Minister indicated in response to a question that the proposed bill would likely include a type of popular public consultation process whereby Canadians would have the opportunity to express an opinion through a vote on a Senate vacancy.

Unfortunately, senator, that bill is still in development and before cabinet so I cannot say more in regard to the details than that. That is my recollection of the position taken by the Prime Minister today.

Senator Angus: I appreciate that. It seems that some members of the media were drawing conclusions, perhaps some senators also, from what the Prime Minister said about elections, and I did not get that. I think you have confirmed that I have the right impression. He is not saying there will be an election of senators like there is an election of members of Parliament, but there will be a consultation process that will make senators more accountable in the future, from which he could then appoint.

Mr. King: It is important to underline that it would be a consultation process that would leave unchanged the ability of the Prime Minister to recommend and the power of the Governor General to appoint senators. Anything further than that would require a more extensive amendment.

Senator Angus: Mr. Newman, you guys are always under the gun on legislation to sign off on whether legislation is intra or ultra vires before it is submitted in a cabinet document and eventually introduced in Parliament. As an adviser to the government on legal and constitutional matters, are you satisfied that Bill S-4, which provides for an eight-year renewable term — if indeed it is interpreted that the term is renewable — would be within the authority of Parliament? Would it be intra vires of Parliament?

Warren J. Newman, General Counsel, Constitutional and Administrative Law Section, Department of Justice Canada: I will preface my remarks with the usual proviso that I will not reveal, because I am bound not to do so, any advice that the Department of Justice gave in the context of the development of this bill, but clearly the department was consulted closely on the development of the legislation. You heard the Prime Minister say today that the government is confident that the legislation is a constitutional measure. I would have no hesitation in saying that section 44 of the amending formula does provide for a procedure

qui concerne le projet de loi qui, d'après le premier ministre, sera présenté ultérieurement, je ne pense pas qu'il ait mentionné de date. Ce projet de loi porterait-il spécifiquement sur l'élection des sénateurs au Sénat ou sur un processus visant à autoriser des sénateurs qui auraient été soumis à un processus électoral d'un type ou d'un autre à être disponibles pour une nomination, comme dans le cas du sénateur Stanley Waters?

M. King : Je pense que le premier ministre a répondu à une question en disant que le projet de loi inclurait probablement un quelconque processus de consultation populaire qui donnerait aux Canadiens et Canadiennes l'occasion d'exprimer une opinion par le biais d'un vote sur un siège vacant au Sénat.

Sénateur, ce projet de loi est malheureusement toujours en cours d'élaboration et à l'étude par le Cabinet. Par conséquent, je ne peux pas donner d'informations plus précises que cela. C'est ce dont je me rappelle de la position adoptée par le premier ministre aujourd'hui.

Le sénateur Angus : J'apprécie cela. Il semblerait que certains journalistes tiraient des conclusions des commentaires que le premier ministre avait faits au sujet des élections, peut-être certains sénateurs aussi, et je n'avais pas compris cela. Je pense que vous avez confirmé que mon impression est la bonne. Le premier ministre n'a pas dit que des élections semblables à celles organisées pour les députés seraient tenues en ce qui concerne les sénateurs, mais que l'on mettrait en place un processus de consultation qui permettrait aux sénateurs de rendre davantage de comptes à l'avenir et sur lequel lui-même pourrait se baser pour les nominations.

M. King : Il est important de souligner qu'il s'agirait d'un processus de consultation qui laisserait intacte la capacité du premier ministre de recommander des candidats et le pouvoir du gouverneur général de nommer des sénateurs. Tout changement qui irait plus loin que cela nécessiterait une modification plus poussée de la Loi constitutionnelle.

Le sénateur Angus : Monsieur Newman, vous subissez toujours des pressions pour dire si un projet de loi est constitutionnel ou anticonstitutionnel avant qu'il ne soit présenté dans un document du Cabinet, puis au Parlement. À titre de conseiller du gouvernement sur les questions légales et constitutionnelles, êtes-vous convaincu que le projet de loi S-4, qui instaure un mandat renouvelable d'une durée de huit ans — si on interprète cela effectivement comme un mandat renouvelable — serait possible pour le Parlement? Serait-il constitutionnel?

Warren J. Newman, avocat général, Section du droit administratif et constitutionnel, ministère de la Justice Canada : Je vous avertis d'emblée que je ne révélerai pas, car cela m'est interdit, les avis que le ministère de la Justice a donnés dans le contexte de l'élaboration de ce projet de loi, mais le ministère a effectivement été activement consulté. Le premier ministre a mentionné aujourd'hui que le gouvernement est convaincu que le projet de loi est une mesure constitutionnelle. Je n'hésiterais nullement à faire remarquer que l'article 44 de la formule de modification renferme une procédure de modification législative

of legislative amendment of the Constitution and that this bill would fall squarely within the ambit of that constitutional amending procedure.

Senator Angus: The bill does not say that these eight-year terms are renewable, but the Leader of the Government in the Senate has indicated — you have heard, I am sure, what we have all been asking — that it does not say they are not renewable. Therefore, can we assume that the intention of this legislation is that they are renewable. Do you agree?

Mr. Newman: I agree that the bill does not say anything on its face about renewability. There is legislation that does talk about renewable terms, and we can discuss that in the context of the independence of this particular body if you want to do so at some point later in this discussion. The fact of the matter, as Mr. King has pointed out, is that the legal and constitutional power to summon senators to the Senate lies with the Governor General, and so nothing in this bill touches that power on its face in any way.

The Prime Minister indicated today that the government would be willing to entertain the possibility of amendments if that is the desire of the committee, and ultimately the Senate in this regard. Certainly there is nothing on the face of the bill that would, I think, trouble one from a constitutional perspective in terms of what it does not do to the appointment process and what it does do to section 29 as it now stands in the Constitution Act, 1867.

Senator Angus: Were you suggesting, though, in the beginning of your answer, that there is another piece of legislation on the books that deals specifically with this renewability of appointments?

Mr. Newman: I am getting ahead of myself.

Senator Angus: I might have overlooked that statute.

Mr. Newman: I am following, as is everyone else who is interested in this issue, the debates both in the Senate at large and before this committee yesterday. One thing that struck me was the question as to whether the mere fact of renewability would diminish the independence of the Senate and its constitutional role in relation to the House of Commons.

I would advise, if I may be so bold, honourable senators, to reflect upon the role of the Senate as a political institution performing essentially legislative functions. The appropriate comparator is perhaps not judicial independence — where judges perform adjudicative functions in individual cases and not only doctrines of fairness but natural justice apply — but the political role that the Senate plays in terms of high politics and how that can best be accommodated in relation to its independence vis-à-vis the House of Commons and in relation to the executive.

de la Constitution et que ce projet de loi est conforme à l'essence même de cette procédure de modification de la Constitution.

Le sénateur Angus : Le projet de loi ne mentionne pas expressément que ces mandats d'une durée de huit ans sont renouvelables, mais le leader du gouvernement au Sénat a signalé qu'il ne spécifiait pas non plus qu'ils ne le sont pas. Vous avez certainement entendu la question que nous avons tous posée. Par conséquent, pouvons-nous présumer que la volonté du législateur en l'occurrence est qu'il soit renouvelable? Est-ce votre opinion?

M. Newman : Je reconnais que le projet de loi ne fait aucune mention expresse de la possibilité que ce mandat soit renouvelable. Certaines dispositions législatives font mention de mandats renouvelables et si vous le désirez, nous pourrions examiner la question dans le contexte de l'indépendance de cette institution au cours des présentes discussions. En fait, comme l'a signalé M. King, le pouvoir légal et constitutionnel de mander des sénateurs au Sénat appartient au gouverneur général et, par conséquent, aucune disposition de ce projet de loi ne porte de toute façon sur ce pouvoir.

Le premier ministre a fait savoir aujourd'hui que le gouvernement serait disposé à envisager la possibilité que des amendements soient présentés à cette fin, si c'est le souhait du comité et, en définitive, du Sénat. À mon avis, le projet de loi ne renferme aucune disposition susceptible de déranger quelqu'un d'un point de vue constitutionnel en ce qui concerne les changements qu'il n'apporte pas au processus de nomination et les modifications qu'il apporte à l'article 29 de la Loi constitutionnelle de 1867.

Le sénateur Angus : Vouliez-vous dire toutefois, dans la première partie de votre réponse, que le gouvernement prévoit présenter un autre projet de loi portant spécifiquement sur la possibilité de renouveler les nominations?

M. Newman : J'avance un peu trop vite.

Le sénateur Angus : J'ai peut-être fait abstraction de ce projet de loi.

M. Newman : Comme toute autre personne qui s'intéresse à la question, j'ai suivi les débats au Sénat et au comité hier. Ce qui m'a frappé, c'est la question de savoir si la possibilité de renouveler le mandat réduirait l'indépendance du Sénat et son rôle constitutionnel par rapport à la Chambre des communes.

Si vous me permettez d'avoir cette audace, honorables sénateurs, j'aurais tendance à envisager le rôle du Sénat comme celui d'une institution politique exerçant essentiellement des fonctions législatives. Le point de comparaison approprié n'est peut-être pas l'indépendance judiciaire — en vertu de laquelle les juges exercent des fonctions judiciaires dans des cas particuliers et s'appliquent non seulement des principes d'équité mais aussi de justice naturelle — mais le rôle politique que joue le Sénat en matière de grande politique et la meilleure façon d'en tenir compte par rapport à son indépendance vis-à-vis de la Chambre des communes et de l'exécutif.

I wish simply to point out that there are other high public officers of whom we expect a certain level of independence and autonomy. These functionaries are appointed for seven-year terms in most cases, with the possibility of renewal spelled out in the legislation, yet we do not expect that at five or six years they will start acting less independently in those positions.

I can mention, among others, the heads of administrative tribunals such as the Immigration and Refugee Board, the Canadian Human Rights Commission, or officers of Parliament such as the Privacy Commissioner or the Commissioner of Official Languages. They are all appointed to fixed terms of seven years and their terms are renewable based on the provisions of the legislation, yet we still expect a certain level of probity and independence on their part.

Senator Angus: My only query in that regard is then why have the drafters of the legislation not specified that the terms are renewable? Why leave it open to vagueness and trying to figure out what was intended? I am talking about longer down the road.

Mr. Newman: This is a constitutional amendment, and it is part of the spare drafting one sees in the context of the Constitution. It is not necessarily as detailed as some of the statutory provisions we would look at. In addition, the implication is that given the power of appointment, if it does not say that the term cannot be renewed, as is the case for the Auditor General — that is an exception to the other examples I was giving you — then, in principle, as the legislation is currently worded, nothing prevents the Governor General from proceeding to appoint for a further term.

Senator Austin: Mr. Chairman, I am very happy to have our witnesses here today. They are very senior and excellent public servants. Mr. Newman, I say that because I need to ask you a question to define your role here, particularly because of what you said in your opening remarks. Are you here as an advocate for the government, or are you here to advise us as equally and objectively as you would advise the government with respect to constitutional issues?

Mr. Newman: Your question is a good one. It is one I think any witness coming before a parliamentary committee must ask himself or herself beforehand. I have been involved in the development of the legislation from the perspective of a legal adviser. There are roles of providing legal advice in which I am bound by solicitor-client privilege and then there are other roles one can play as an advocate. I am attempting not to play an advocacy role in any way of a partisan nature because I am an official. I am not an elected or appointed politician. However, to the extent to which you ask me questions relating to the amending

Je voudrais signaler qu'il y a d'autres hauts fonctionnaires dont nous attendons un certain niveau d'indépendance et d'autonomie. Ces fonctionnaires sont nommés pour la plupart pour une période de sept ans, la possibilité du renouvellement du mandat étant mentionnée expressément dans la loi, et pourtant, nous ne nous attendons pas à ce qu'après cinq ou six ans, ils se mettent à agir de façon moins indépendante dans ces fonctions.

Je pourrais mentionner entre autres les dirigeants des tribunaux administratifs comme la Commission de l'immigration et du statut de réfugié, la Commission canadienne des droits de la personne, ou les hauts fonctionnaires du Parlement, comme le Commissaire à la protection de la vie privée ou le Commissaire aux langues officielles. Ils sont tous nommés pour des mandats fixes d'une durée de sept ans et leur mandat est renouvelable conformément aux dispositions de la loi; pourtant, on s'attend toujours à un certain niveau de probité et d'indépendance de leur part.

Le sénateur Angus : Je me demande alors pourquoi les rédacteurs de ce projet de loi n'ont pas spécifié que les mandats sont renouvelables. Pourquoi laissent-ils planer un doute et nous obligent-ils à tenter de deviner ultérieurement quelles étaient leurs intentions?

M. Newman : Il s'agit d'une modification de la Constitution et cela fait partie du mode de rédaction économique qui est courant dans ce contexte. Ce n'est pas nécessairement aussi précis que certaines autres dispositions législatives. En outre, compte tenu du pouvoir de nomination, si les dispositions du projet de loi ne précisent pas que le mandat ne peut pas être renouvelé, comme dans le cas du vérificateur général — c'est une exception par rapport aux autres exemples que je cite — en principe, dans le contexte du libellé actuel du projet de loi, rien n'empêche le gouverneur général de procéder à une nomination pour un mandat supplémentaire.

Le sénateur Austin : Monsieur le président, je suis très heureux de la présence de ces témoins. Ce sont des fonctionnaires qui ont beaucoup d'ancienneté et qui sont très compétents. Monsieur Newman, je le précise car j'ai besoin que vous répondiez à une question concernant vos fonctions dans ce contexte, en particulier en raison des commentaires que vous avez faits dans vos observations préliminaires. Êtes-vous ici à titre de défenseur du gouvernement ou pour nous donner des avis aussi équitables et objectifs que ceux que vous donneriez au gouvernement sur les questions constitutionnelles?

M. Newman : Votre question est une bonne question. C'est une question qu'à mon avis toute personne qui témoigne devant un comité parlementaire doit se poser au préalable. J'ai participé à l'élaboration du projet de loi à titre de conseiller juridique. Mes fonctions consistent donc à donner des avis juridiques et, à ce titre, je suis tenu par le secret professionnel; il y a ensuite d'autres fonctions que l'on peut remplir à titre d'avocat. Je ne tente pas de jouer un rôle de défenseur d'intérêts particuliers, qui soient de quelque façon de nature partisane, car je suis fonctionnaire. Je ne suis pas un politicien élu ou nommé. Cependant, dans la mesure

formula or how this bill fits within the current constitutional framework, I will try to give you the best objective view I can, bearing in mind that I cannot really reveal legal advice.

Senator Austin: I am looking for your best professional and objective view, not tainted by a political responsibility. Is that possible?

Mr. Newman: I am afraid you will just have to accept that I will give you the best answer I can in view of the position in which I find myself. You will have other witnesses who will be more independent from your perspective perhaps than I will be in terms of their position in relation to the legislation.

I am a government lawyer. You will have other constitutional experts to whom you can address questions as well.

Senator Austin: I appreciate your answer. I have long advocated in issues of constitutional matters that the Senate committee have its own independent advice, because I have been in government and I understand the role of an official from the Department of Justice Canada.

What I want to do — and this is preliminary to the questions and therefore the nature of your answers — is address the final recital in the preamble of Bill S-4 more or less that argues that the bill does not change the essential characteristics of the Senate. I have the bill here and I probably should go to it so that I can quote it exactly.

It says:

And whereas Parliament wishes to maintain the essential characteristics of the Senate within Canada's parliamentary democracy as a chamber of independent, sober second thought;

That is an aspiration and a political argument. It does not by itself conclude the issue; I think you would agree to that.

Mr. Newman: I would certainly agree that it is an aspiration. It is part of a preamble; and a preamble, of course, is one means of demonstrating legislative intent. Therefore, it would be part of the context in which the provisions would be interpreted, one would think.

Senator Austin: I am sure you are very familiar with the upper house reference, a 1980 Supreme Court advisory opinion. As you know, the government of Prime Minister Trudeau in 1978 asked the Supreme Court of Canada a series of questions that related to Bill C-60, one I was quite familiar with. Among the questions asked was whether the Parliament of Canada alone could change the tenure of members of the Senate.

At page 76 [1980] 1 SCR, the Supreme Court said:

où vous me posez des questions concernant la formule de modification ou la conformité de ce projet de loi au cadre constitutionnel actuel, je m'applique à vous donner l'opinion la plus objective possible, compte tenu du fait que je ne peux pas divulguer les avis juridiques.

Le sénateur Austin : Je voudrais votre opinion la plus professionnelle et la plus objective possible, une opinion qui ne soit pas déformée par une responsabilité politique. Est-ce possible?

M. Newman : Je crains que vous n'ayez pas le choix et que vous deviez accepter le fait que je vous donnerai la meilleure réponse possible compte tenu de ma situation. Vous entendrez d'autres témoins qui, à votre point de vue, seront plus indépendants que moi dans leur situation par rapport à ce projet de loi.

Je suis un avocat du gouvernement. Vous accueillerez d'autres experts en matière de Constitution auxquels vous pourrez poser également des questions.

Le sénateur Austin : J'apprécie votre réponse. J'ai longtemps préconisé qu'en ce qui concerne les questions constitutionnelles, le comité sénatorial ait des avis indépendants, car j'ai été fonctionnaire, et je comprends le rôle d'un fonctionnaire du ministère de la Justice.

Ce que je voudrais faire — et c'est préliminaire aux questions et, par conséquent, à la nature de vos réponses —, c'est examiner le dernier paragraphe du préambule du projet de loi S-4 qui signale que le projet de loi ne modifie pas les caractéristiques essentielles du Sénat. J'ai le projet de loi ici et j'aurais probablement intérêt à lire ce passage pour le citer avec exactitude.

Il dit ceci :

que le Parlement entend préserver les caractéristiques essentielles du Sénat, lieu de réflexion indépendante, sereine et attentive au sein de la démocratie parlementaire canadienne,

C'est une aspiration et un argument politique. Cela ne règle pas la question comme telle; je pense que vous l'admettez.

M. Newman : J'admets que c'est une aspiration. Cela fait partie d'un préambule et un préambule est, bien entendu, une façon de démontrer l'objet d'un projet de loi. Par conséquent, on aurait tendance à penser qu'il ferait partie du contexte dans lequel les dispositions seraient interprétées.

Le sénateur Austin : Je suis certain que vous connaissez le renvoi relatif à la Chambre haute, un avis consultatif donné par la Cour suprême en 1980. Comme vous le savez, le gouvernement du premier ministre Trudeau avait, en 1978, posé à la Cour suprême du Canada une série de questions relatives au projet de loi C-60, que je connaissais très bien. Une de ces questions avait pour objet de savoir si le Parlement du Canada pouvait unilatéralement modifier la durée du mandat des sénateurs.

À la page 78 [1980] 1 R.C.S., la Cour suprême dit que :

At present, a senator, when appointed, has tenure until he attains the age of seventy-five. At some point, a reduction of the term of office might impair the functioning of the Senate in providing what Sir John A. Macdonald described as "the sober second thought in legislation". The Act contemplated a constitution similar in principle to that of the United Kingdom, where members of the House of Lords hold office for life. The imposition of compulsory retirement at age seventy-five did not change the essential character of the Senate. However, to answer this question we need to know what change of tenure is proposed.

So I really have three questions for you. First, the Act contemplated a Constitution similar in principle, and that principle is an appointed chamber of the House of Lords. How do you deal constitutionally with that issue — what is your constitutional argument?

Second, on the question of at some point a reduction in the term of office might impair the functioning of the Senate, how do you determine that eight years is constitutional? Would one year be constitutional? If it would not be, then why eight years? You know where that argument is going.

I will leave those two questions with you and I have one more.

Mr. Newman: Thank you for those interesting questions and clearly you have pinpointed the key passage in the Upper House Reference that relates to the question of tenure, which the court demurely declined to answer directly.

In relation to "a Constitution similar in Principle to that of the United Kingdom," clearly that is a recital in the preamble of the Constitution Act, 1867, which carries great weight. To this day, it is cited in constitutional cases, including the Provincial Court Judges Reference and the New Brunswick Broadcasting case, the Secession Reference and so on.

It does carry weight and it is important. I would say that in the current context of our constitutional amending formula, it is quite clear on the face of section 42, read with section 44, that any change to the fundamental essential characteristics of the Senate — which I would submit are laid out in section 42, at least for the most part — would require a complex constitutional amendment; that is, an amendment involving the provincial legislative assemblies.

The Senate is in law, and at law, an appointed, not an elected body. Everyone would have to bear that in mind, including with whatever legislative measures the government brings forward. As a matter of constitutional law, as a matter of law, the Senate is an appointed body.

There will be a question as to, "Yes, but are you speaking so much in terms of formalism rather than purposiveness and effectiveness, that you are saying we can transform the Senate effectively while leaving it, in terms of its shell, as being an appointed body?" I would have to say again that our Constitution

À l'heure actuelle, un sénateur nommé reste en poste jusqu'à l'âge de 75 ans. Une réduction éventuelle de la durée du mandat pourrait empêcher le Sénat de « modérer et de contrôler la législation », comme l'a décrit Sir John A. Macdonald. L'Acte envisagerait une constitution semblable en principe à celle du Royaume-Uni, où les membres de la Chambre des lords restent en poste toute leur vie. L'imposition de la retraite obligatoire à 75 ans n'a eu aucune incidence sur le caractère essentiel du Sénat. Cependant, pour répondre à la question, il faudrait que nous sachions quels changements sont proposés.

J'ai en fait trois questions à vous poser. La première, l'Acte envisageait une constitution semblable en principe et ce principe est une Chambre des lords dont les membres seraient nommés. Comment réglez-vous cette question sur le plan constitutionnel? Quel est votre argument constitutionnel?

Deuxièmement, en ce qui concerne la possibilité qu'une réduction de la durée du mandat empêche le Sénat de remplir ses fonctions, comment pouvez-vous décider qu'un mandat d'une durée de huit ans est constitutionnel? Est-ce qu'un mandat d'une durée d'un an serait constitutionnel? Sinon, pourquoi avoir choisi huit ans? Vous savez dans quel sens va l'argument.

Je vous laisse répondre à ces deux questions, puis j'en aurai encore une autre à vous poser.

M. Newman : Merci pour ces questions intéressantes. Vous avez indéniablement signalé le passage clé du Renvoi relatif à la Chambre haute qui porte sur la question de la durée du mandat, question à laquelle la Cour a sagement refusé de répondre de façon directe.

En ce qui concerne un principe constitutionnel semblable à celui qui a été adopté au Royaume-Uni, il s'agit clairement d'un énoncé du préambule de la Loi constitutionnelle de 1867, qui a beaucoup de poids. Jusqu'à ce jour, il est cité dans les affaires concernant la Constitution, y compris dans le Renvoi des juges de la cour provinciale et dans l'affaire concernant la radiodiffusion au Nouveau-Brunswick, dans le Renvoi sur la sécession, et cetera.

Il a du poids et il est important. Je pense que dans le contexte actuel de notre formule de modification de la Constitution, il est clair qu'en vertu de l'article 42, examiné conjointement avec l'article 44, toute modification des caractéristiques essentielles fondamentales du Sénat — qui sont exposées à l'article 42, du moins en grande partie — nécessiterait une modification de la Constitution complexe, c'est-à-dire une modification exigeant la participation des assemblées législatives provinciales.

Le Sénat est, du point de vue du droit, un organisme non élu. Il ne faut jamais l'oublier, y compris dans le contexte des mesures législatives que le gouvernement présente. En matière de droit constitutionnel et en matière de droit tout court, le Sénat est un organisme non élu.

On peut effectivement se poser la question, mais s'agit-il de formalisme plutôt que d'intentionnalité et d'efficacité, quant à savoir si l'on peut transformer le Sénat efficacement tout en le maintenant, du moins dans son enveloppe extérieure, en tant qu'organisme non élu? Je dois rappeler que notre Constitution

contains many formal aspects to which we adhere in law; and at the same time, in practice, through constitutional convention and otherwise, we exercise the legal powers in various ways to accommodate the changing values of the country.

I think that is a factor as well. In other words, it is perfectly consistent to say that the Senate is, as a matter of constitutional law, an appointed, not an elected body, and to say that there may be means down the road for informing the appointment process.

Let me get to your second question, if I may, the point that the Supreme Court had said that, and I take it almost as a spectrum, at some point a reduction would or could compromise the effectiveness of the Senate as a chamber of sober second thought in the legislative process. I will not stand on solicitor-client privilege. I believe I can say right now if any piece of legislation came forward and tried to reduce the tenure of senators to one year, it would not pass muster. That would obviously affect the nature of the Senate to that degree.

However, I would ask you, senator, if that is appropriate, through the chair, were the government to have come forward simply with the type of amendment that was proposed in 1972 by the Molgat-MacGuigan committee to reduce the age of retirement of senators to 70 years instead of 75 years, surely that would be permissible under section 44 of the amending formula. We would not go to the provinces to seek their formal concurrence through provincial legislative assemblies for that type of change.

It does become, to some extent, a matter of degree. It may sound as well, if I may invoke other metaphors, like the death of a thousand cuts, but at some point you come to the question as to where can Parliament legitimately act, including with the concurrence of the Senate.

Eight years is quite close to what has been recommended. It is a principled figure, derived I would think from looking at the recommendation of the Molgat-Cosgrove committee, looking at the terms of other upper houses and Senates, looking at what would be necessary for experience. I think that is where the eight years comes from, and it is a defensible period of time under section 44.

The Prime Minister said a term of maybe nine years would be appropriate, or six years, so it is not hard and fast. However, I think eight years is well within the range of what lawyers would consider reasonable.

The Chairman: In the interests of fairness, but benefiting from an exchange between witnesses and one of the senators, if Senator Austin is prepared to engage, that is fine. However, I would remind him and those who are before us as witnesses that his time is up, so if we could do it very briefly.

renferme de nombreux aspects formels auxquels nous adhérons en droit alors qu'en pratique, en se fondant sur une convention constitutionnelle et sur d'autres principes, nous exerçons les pouvoirs légaux de diverses façons pour tenir compte de l'évolution des valeurs de notre société.

Ce facteur intervient également. En d'autres termes, il est parfaitement logique de dire que le Sénat est, en droit constitutionnel, un organisme non élu, dont les membres sont nommés tout en précisant qu'il y a peut-être des possibilités d'éclairer le processus de nomination.

En ce qui concerne votre deuxième question, à savoir que la Cour suprême avait signalé, et je prends pratiquement cela comme un spectre, qu'une réduction compromettrait ou pourrait compromettre à un moment ou l'autre l'efficacité du Sénat à titre de chambre de second examen modéré et réfléchi, je n'invoquerai pas le secret professionnel. Je pense pouvoir signaler d'emblée que si l'on présentait un projet de loi visant à réduire la durée du mandat des sénateurs à un an, il ne serait pas jugé valable. Une telle initiative aurait forcément une incidence négative sur la nature du Sénat.

Sénateur, je vous le demande toutefois, si c'est approprié, par l'intermédiaire du président, à supposer que le gouvernement se soit contenté de proposer le type de modification qui fut proposée en 1972 par le Comité Molgat-MacGuigan pour réduire l'âge de la retraite des sénateurs de 75 ans à 70 ans, ce serait certainement autorisé en vertu de l'article 44 de la formule de modification. Nous ne serions pas obligés de solliciter l'accord officiel des provinces par le biais des assemblées législatives provinciales en ce qui concerne ce type de changement.

C'est donc dans une certaine mesure une question de degré. Si vous me permettez de faire appel à d'autres métaphores, cela pourrait être comparable à une mort à petit feu mais, à un certain moment, on en arrive à se demander si le Parlement peut agir légitimement, y compris avec l'accord du Sénat.

Un mandat de huit ans est proche de ce qui a été recommandé. C'est un chiffre raisonné qui devrait être fondé sur la recommandation du Comité Molgat-Cosgrove, sur les mandats dans d'autres chambres hautes et sénats, sur ce qui serait nécessaire à titre d'expérience. Je pense que c'est de là que vient le chiffre de huit ans, et j'estime que c'est une période défendable aux termes de l'article 44.

Le premier ministre a dit qu'un mandat d'une durée de neuf ans ou de six ans, serait peut-être approprié. Ce n'est donc pas un chiffre absolument définitif. Cependant, j'estime que huit ans correspond approximativement à une durée que des avocats jugeraient raisonnable.

Le président : Par souci d'équité, mais en profitant d'une discussion entre les témoins et un des sénateurs, je suis d'accord si le sénateur Austin est disposé à continuer. Cependant, je lui rappelle et je rappelle aux témoins que le temps dont il disposait est écoulé. J'apprécierai par conséquent que l'on soit très bref.

Senator Austin: The situation is, chair, that the answers have been fulsome and I appreciate them, but it would be unfair for me not to be able to pursue the lines at this point because this is where the answers were given. I want to say, I appreciate the answers and your attempt to make and justify the bill.

The question essentially is that the Constitution speaks with clarity and the Supreme Court has interpreted it. Now that we have a Supreme Court reference, could you tell us whether, in your opinion, this case stands as good law, having preceded the constitutional amendment? Are you prepared to make an argument that this is no longer good law because of the constitutional amendment?

Mr. Newman: I will hedge my response, senator, and be cautious. Since the reference, there has been an enactment of the amending formula, but it is still a very important reference point to the interpretation of how the amending formula works. No constitutional lawyer worth his or her salt would attempt to interpret sections 44 and 42 without having a look at what the Supreme Court said in the Upper House Reference. I think it is, by and large, good law. There are some slight adjustments to which we could allude in looking at the amending formula, but I think it is a very important precedent.

Senator Comeau: You referred to the number of years, whether seven, eight, nine years, as reasonable. I present another argument: The current average tenure of senators is 9.25 years. Eight years would be close to that average, but nine years would be closer.

Continuing with the constitutionality of the bill, I understand that section 42 would deal with powers, qualifications, residence and method of selection. However, I recall in the 1980s when a senator was appointed after a popular election. The Prime Minister chose to use it as a consultative election and recommended to the Governor General that the person who had been elected be appointed.

During the two-year Meech Lake negotiations, four senators were appointed under a method of selection that could have been considered unconstitutional but it was done. There were never any challenges to what would be, almost, a section 42 provision. I cannot see what the argument is now because such major provisions were accepted at the time. Some people are now saying that tenure is such a huge change. I am trying to wrap my mind around how people could accept selection but not accept tenure. I would like you to comment on that.

[Translation]

Mr. Newman: At the time of the Meech Lake Accord, it was anticipated to establish an appointment process taking more into account the provincial concerns in this regard. There were no challenges at that time, but I would still like to make a comment on this subject.

Le sénateur Austin : Monsieur le président, les réponses ont été très étoffées, ce que j'apprécie, mais il serait injuste de ne pas me permettre de continuer à poser les questions que j'ai à poser. J'apprécie les réponses et votre tentative de justifier le projet de loi.

La question est essentiellement que la Constitution est claire à ce sujet et que la Cour suprême l'a interprété. Étant donné que nous avons un renvoi à la Cour suprême, pourriez-vous nous dire si, à votre avis, ce projet de loi peut être considéré comme une mesure législative acceptable, compte tenu du fait qu'elle précède la modification de la Constitution? Êtes-vous disposé à dire que ce n'est plus une bonne mesure législative à cause de la modification de la Constitution?

M. Newman : Je couvrirai ma réponse, sénateur, et ferai preuve de prudence. Depuis le renvoi, la formule de modification a fait l'objet d'une disposition législative, mais c'est toujours un point de repère important pour l'interprétation de l'application de la formule de modification. Aucun avocat spécialisé en droit constitutionnel digne de ce nom ne tenterait d'interpréter les articles 44 et 42 sans examiner les commentaires qu'a faits la Cour suprême dans le Renvoi relatif à la Chambre haute. J'estime que c'est globalement une bonne mesure législative. Nous pourrions y apporter quelques légers ajustements à la lumière de la formule de modification, mais c'est un précédent très important.

Le sénateur Comeau : Vous avez dit qu'une durée de sept, huit ou neuf ans serait raisonnable. J'ai un autre argument à présenter : la durée moyenne du mandat des sénateurs à l'heure actuelle est de neuf années et quart. Une durée de huit ans serait proche de cette moyenne, mais neuf ans serait plus proche.

Toujours à propos de la constitutionnalité du projet de loi, je pense que l'article 42 concerne les pouvoirs, les qualités, les conditions de résidence et le mode de sélection. J'ai toutefois le souvenir d'un sénateur qui, dans les années 80, avait été élu après un scrutin populaire. Le premier ministre avait décidé d'utiliser cette méthode comme élections consultatives et recommandé au gouverneur général de nommer la personne qui avait été élue.

Au cours des négociations sur le lac Meech qui ont duré deux ans, quatre sénateurs ont été nommés en vertu d'un mode de sélection qui aurait pu être jugé anticonstitutionnel. Ce qui serait pratiquement une disposition de l'article 42 n'a jamais fait l'objet d'aucune contestation. Je ne vois pas très bien pourquoi on invoquerait maintenant cet argument, car des dispositions importantes de ce type ont été acceptées alors. Certaines personnes trouvent que c'est un changement énorme en ce qui concerne la durée du mandat. J'essaie de comprendre comment on pourrait accepter la sélection sans accepter le mandat. J'aimerais que vous fassiez des commentaires là-dessus.

[Français]

M. Newman : À l'époque de l'Accord du lac Meech, on avait prévu mettre en place un processus de nomination tenant compte davantage des préoccupations des provinces à cet égard. Il n'y avait pas de contestations à ce moment-là, mais j'aimerais quand même faire un commentaire à ce sujet.

Not all constitutional amendments require a review by the courts. Since 1982, in spite of the failure of the Meech Lake Accord and of the Charlottetown agreement, the government passed about ten constitutional amendments. At least three amendments were about the process set out in section 44 and the others were bilateral amendments under section 43, in conjunction with one of the provinces.

I know that four of these amendments were challenged before the courts, having defended the validity of two of those amendments before Quebec and Newfoundland courts. And even there, there was no reference to the Supreme Court. The government was convinced that the constitutional amendments were valid. We thus defended them before the courts.

We hear that it would be chaos if ever this amendment to the Constitution were passed and afterwards made invalid. I would like to specify that if the legislation would have been without effect, nothing would have changed. At that time, a senator would have continued to sit and his term would have lasted until the age of seventy-five. His or her appointment wouldn't have been affected in any way from the point of view of its validity.

Nothing changes from this point of view as it is not a structural amendment to the Constitution which is proposed.

Senator Comeau: My last question concerns the renewal of the term and the argument that as the appointment date comes closer, senators lose their independence.

[English]

As we near the eighth year, senators will begin to suck up to the Prime Minister in order to be reappointed.

[Translation]

In my view, a senator who would do this would not have his term renewed. On the other hand, to avoid this, we could propose an amendment to the bill so as there is no renewal. This could be done in the case where the second step proposed by the Prime Minister, the elected Senate, would not occur within eight years. Would it be possible?

Mr. Newman: If I understood the extent of your words, either we amend the bill to prohibit a second appointment, or we leave the bill as it is in relation to this issue and there, if ever the second bill results in an act of Parliament and it is an appointment process, Parliament always has the option to amend again the Constitution because this is feasible under section 44, through the legislative amending process.

Senator Comeau: The elected Senate step would probably follow the reform step and it may be preferable not to limit the number of terms at this time in order to prepare the next steps.

Ce ne sont pas tous les amendements constitutionnels qui nécessitent un examen par les tribunaux. Depuis 1982, malgré l'échec de l'Accord du lac Meech et de l'entente de Charlottetown, le gouvernement a fait adopter une dizaine d'amendements constitutionnels. Au moins trois modifications concernaient la procédure l'article 44 et les autres étaient des modifications bilatérales en vertu de l'article 43, avec le concours de l'une des provinces.

Je sais que quatre de ces amendements ont été contestés devant les tribunaux, ayant défendu la validité de deux de ces amendements devant les tribunaux du Québec et de Terre-Neuve. Encore là, il n'y avait pas de renvoi à la Cour suprême. Le gouvernement était persuadé que les modifications constitutionnelles étaient valides et valables. On les a donc défendues devant les tribunaux.

On entend dire que ce serait le chaos si jamais cette modification à la Constitution était adoptée et par la suite, invalidée. J'aimerais préciser que si la loi avait été jugée sans effet, rien n'aurait changé. À ce moment-là un sénateur aurait continué de siéger et son mandat durerait jusqu'à l'âge de 75 ans. Sa nomination n'aurait été touchée d'aucune façon du point de vue de sa validité.

Rien ne change sur ce plan puisqu'il ne s'agit pas d'une modification structurelle qu'on propose à la Constitution.

Le sénateur Comeau : Ma dernière question porte sur le renouvellement du mandat et sur l'argument qui dit qu'au fur et à mesure qu'on approche de la date de nomination, les sénateurs perdent leur indépendance.

[Traduction]

À l'approche de l'échéance de huit ans, les sénateurs se mettront à lécher les bottes du premier ministre pour être nommés à nouveau.

[Français]

D'après moi, un sénateur qui ferait cela ne verrait pas son mandat renouvelé. Par contre, pour éviter que cela se produise, on pourrait proposer un amendement au projet de loi afin qu'il n'y ait pas de renouvellement. Cela pourrait se faire dans le cas où la deuxième étape proposée par le premier ministre, le Sénat élu, n'aurait pas lieu d'ici huit ans. Est-ce que ce serait possible?

M. Newman : Si j'ai bien saisi la portée de votre propos, soit on amende le projet de loi pour interdire une seconde nomination, soit on laisse le projet de loi tel quel par rapport à cette question, et là, si jamais le deuxième projet de loi n'aboutit pas à une loi adoptée par le Parlement et que c'est une procédure de nomination, il est toujours loisible au Parlement de modifier à nouveau la Constitution parce que cela se fait en vertu de l'article 44, par le processus de modification législative.

Le sénateur Comeau : Il est probable que l'étape du Sénat élu suivrait celle de la réforme et peut-être il vaut mieux de ne pas limiter le nombre de mandats à ce moment-ci afin de préparer les prochaines étapes.

[English]

The Chairman: Senator Tkachuk has a supplementary to one of Senator Comeau's questions.

Senator Tkachuk: My question follows along the discussion on the eight-year term of tenure. It is always interesting to discuss the relationship between the Canadian Senate and the British House of Lords. However, surely we would not propose legislation that would allow senators to leave their Senate seats to their children as they did in 19th century England. By title, you do not get to sit in the Senate.

The courts would be reasonable. We would be acting unconstitutionally if we did something to impair the functioning of the Senate. Surely no one can argue that an eight-year term would impair the functioning of the Senate. It would probably renew the Senate and might even make things better. I want you to comment on that.

Would there be a problem if the term was 15 or 20 years? It is simply a question of a number that is reasonable. Even the courts can be reasonable, I assume. I think an eight-year term would be considered reasonable and Bill S-4 would not be ruled unconstitutional.

Dan McDougall, Director of Operations, Legislation and House Planning, Privy Council Office: I think that is, essentially, the issue. Is it a reasonable term and does it provide a sufficient amount of time for senators to discharge the functions given to them by the Constitution?

With reference to the original question from Senator Austin, you referred to the preamble to the Constitution giving guidance as to how the Constitution itself is interpreted. It goes back as well to the preamble that you have here, which presumably, as Mr. Newman indicated, would give guidance to the intention of the government at the time as to what they intended by this measure. The intention, as was referenced when you quoted from the preamble, is to maintain those essential characteristics and to maintain the Senate as a chamber of independent sober second thought. The question then becomes, is that length of time sufficient to give effect to that intention? The policy of the government is that what we are proffering here is a length of time that will do that.

As has been mentioned, if you make a number of comparisons around the world, you will find that there are a number of different terms. There is quite a range of term limits associated with those upper houses. As the Prime Minister indicated earlier, I think you will find that few, if any, have a length of term we have here, which is potentially 45 years.

On the other hand, the lowest time limit I am aware of is six years. Australia, which has a legislative upper house similar in some ways to ours, has a six-year term. France has a nine-year

[Traduction]

Le président : Le sénateur Tkachuk voudrait poser une question supplémentaire à une des questions du sénateur Comeau.

Le sénateur Tkachuk : Ma question est liée aux discussions sur la durée du mandat de huit ans. Il est toujours intéressant de discuter des liens entre le Sénat du Canada et la Chambre des lords britannique. Cependant, nous ne proposerions certainement pas un projet de loi qui permettrait aux sénateurs de léguer leur siège au Sénat à leurs enfants comme cela se faisait dans l'Angleterre du XIX^e siècle. On ne peut pas obtenir un siège au Sénat en vertu d'un titre.

Les cours seraient raisonnables. Nous agirions de façon anticonstitutionnelle si nous prenions une initiative ayant pour objet d'empêcher le Sénat de remplir efficacement ses fonctions. Personne ne peut prétendre qu'un mandat d'une durée de huit ans l'en empêcherait. Il renouvellerait probablement le Sénat et améliorerait peut-être la situation. Je voudrais que vous fassiez des commentaires à ce sujet.

Est-ce que cela poserait un problème si le mandat était d'une durée de 15 ou 20 ans? Il s'agit simplement de trouver un chiffre qui soit raisonnable. Même les cours peuvent être raisonnables, je présume. Un mandat d'une durée de huit ans serait jugé raisonnable et le projet de loi S-4 ne serait pas considéré comme anticonstitutionnel.

Dan McDougall, directeur des opérations, Législation et planification parlementaire, Bureau du Conseil privé : Je pense que c'est essentiellement la question que l'on se pose. S'agit-il d'un mandat d'une durée raisonnable et accorde-t-il assez de temps aux sénateurs pour s'acquitter des fonctions qui leur sont attribuées en vertu de la Constitution?

En ce qui concerne la question initiale du sénateur Austin, vous avez mentionné que le préambule de la Constitution donnait des instructions sur l'interprétation de la Constitution comme telle. Il faut se reporter également au préambule du projet de loi qui, comme M. Newman l'a mentionné, donnerait probablement des informations sur les intentions du gouvernement en ce qui concerne cette mesure. Comme l'indique le passage du préambule que vous avez cité, les intentions sont de préserver les caractéristiques essentielles du Sénat, en tant que lieu de réflexion indépendante, sereine et attentive. La question qui se pose dès lors est la suivante : cette durée est-elle suffisante pour que ces intentions soient respectées? Le gouvernement estime que la durée que nous proposons dans ce projet de loi est une durée qui le permettra.

Comme quelqu'un l'a mentionné, en comparant les chambres hautes d'autres pays, on constate que la durée du mandat varie dans une fourchette assez large. Comme l'a signalé le premier ministre tout à l'heure, un mandat d'une durée comparable à celle du mandat actuel au Canada, qui peut atteindre 45 ans, ne se retrouve pratiquement nulle part.

Par ailleurs, la durée la plus courte que je connaisse est de six ans. En Australie, pays où la Chambre haute est analogue à la nôtre à certains égards, la durée du mandat est de six ans.

term. Again, there is a range of terms with regard to upper houses within the global community. A term of eight years falls within that range.

I think that is probably reflected as well in previous studies that have been done on this subject and that had been mentioned previously when the Senate itself studied this area and made recommendations. They tend to coalesce around the same point.

Senator Hays: Supplementary questions in my experience as a chairman can be a slippery slope. Out of deference to Senator Austin, the dean of the Senate, I will extend a second supplementary.

Senator Austin: Practice them or do not practice them, but I will take this one.

The difference, Mr. McDougall, is that we have a recital that refers to a chamber that is for life, that being the House of Lords.

I understand your points. In the world of the "ought," that might be a good argument. In the world of the "is," we have a Constitution that is similar in characteristic to Westminster, and that is still an appointed chamber. The question of respecting the intent of the founders is one of those issues we have seen Mr. Newman argue away from.

Mr. Newman: I would add that the Supreme Court has told us we have a Constitution similar in principle to that of the United Kingdom but not identical. There is always going to be some play there.

I think we all agree that the Senate is an appointed body, and that is what we take from that recital in relation to the House of Lords. It is to be appointed rather than elected, but it is not an aristocratic upper body. It is an upper body modelled on the House of Lords but not identical to it.

Senator Murray: Your friend and former colleague Leslie Seidle was here yesterday and told us that the property qualification can be dropped by using section 44. Can I take it that is your view as well?

Mr. King: To be frank, I am not sure we concur with Mr. Seidle in his conclusion. I can say, however, it was not one of the things that came up in the context of putting Bill S-4 together.

Senator Murray: What about the age qualification?

Mr. Newman: Are you talking about the 30-year rule?

Senator Murray: Yes. Could Parliament acting under section 44 change the 30 years to 21 or 35?

Mr. Newman: Possibly.

Senator Murray: You are not sure about the property qualification?

Mr. King: Residency is a more difficult qualification.

En France, il est de neuf ans. La durée du mandat des chambres hautes varie donc considérablement d'un pays à l'autre. Un mandat de huit ans correspond à cette fourchette.

C'est probablement ce qu'indiquent des études qui ont été faites antérieurement à ce sujet et qui ont déjà été mentionnées lorsque le Sénat a étudié lui-même la question et a fait des recommandations qui ont tendance à aller dans le même sens.

Le sénateur Hays : D'après mon expérience, les questions supplémentaires peuvent comporter des risques de dérapage. Par respect envers le sénateur Austin, qui est le doyen du Sénat, je permettrai une deuxième question supplémentaire.

Le sénateur Austin : Qu'on pratique les questions supplémentaires ou qu'on ne les pratique pas, j'accepterai celle-ci.

La différence, monsieur McDougall, est qu'il s'agit ici d'une énumération faisant référence à une chambre nommée à vie, à savoir la Chambre des lords.

Je comprends vos arguments. Cela pourrait être un bon argument au niveau des principes. Cependant, dans le contexte réel, nous avons une Constitution dont les caractéristiques sont semblables à celles de Westminster, à savoir que le Sénat demeure une chambre dont les membres sont nommés. La question du respect de l'intention des fondateurs est une des questions qui ont été esquivées par M. Newman.

M. Newman : Je signale également que la Cour suprême nous a confirmé que nous avons une Constitution fondée sur des principes analogues à ceux sur lesquels repose celle du Royaume-Uni, mais qu'elle n'est pas identique. Il restera toujours une certaine marge de manœuvre.

Nous reconnaissons tous que le Sénat est un organisme non élu et que c'est ce qu'indiquent les dispositions relatives à la Chambre des lords. Ses membres doivent être nommés plutôt qu'élus, mais il ne s'agit pas d'une chambre haute aristocratique. C'est une chambre haute calquée sur le modèle de la Chambre des lords, mais pas identique.

Le sénateur Murray : Votre ami et ex-collègue, Leslie Seidle, a témoigné hier et il a signalé que l'on pouvait retirer les conditions relatives aux propriétés au moyen de l'article 44. Puis-je en déduire que c'est votre opinion également?

M. King : En toute franchise, je ne suis pas certain que nous approuvions la conclusion de M. Seidle. Je peux toutefois signaler que ce n'est pas une des questions qui a été examinée dans le contexte de l'élaboration du projet de loi S-4.

Le sénateur Murray : Et que pensez-vous de la disposition concernant l'âge?

M. Newman : Parlez-vous de la règle de 30 ans minimum?

Le sénateur Murray : Oui. Le Parlement pourrait-il, aux termes de l'article 44, ramener l'âge de 30 à 21 ans ou le porter à 35 ans?

M. Newman : Ça se pourrait.

Le sénateur Murray : Vous n'êtes pas certain en ce qui concerne les conditions relatives aux propriétés?

M. King : Les conditions de résidence sont plus complexes.

Mr. Newman: The residence qualifications are clearly outlined in section 42.

The court indicated in the upper house reference that the property qualification was probably not as important today as it had been in 1867. There is an indication it might be able to be done by section 44. We have never had to have a considered view on it, and I could not reveal —

Senator Murray: Mr. Seidle was much more categorical than that.

Mr. Newman: He is no longer with us.

Senator Murray: He works for the Institute for Research on Public Policy now and is independent.

Bill S-4 provides for an eight-year term for senators who are appointed in the future. Could the government have made it retroactive and gotten rid of all of us who have served eight years or more, leaving only Senator Segal and Senator Dawson at this table? Could they have done that under section 44?

Mr. Newman: With respect, that is a hypothetical question. It is not what the government has put forward, nor was it what the government put forward in 1965 when the first amendment to Senate tenure was introduced. In other words, in both bills, the status quo was maintained for sitting senators.

I hesitate to venture into that sort of speculation because it is certainly not the intention of the government to have it that way.

Senator Murray: It is not the intention of the government, but if a reduction from retirement at age 75 to an eight-year term is within the power of Parliament acting under section 44, I do not know why making it retroactive would not also be possible. We will leave it at that if you do not want to answer it.

In the early 1960s, the precedent for what Mr. Pearson did later in the Senate was the Diefenbaker government's amendment to retire federally appointed judges at the age of 75. I should know the answer to this question, but I do not: Could Parliament acting alone make the retirement age 65, or could we decide to appoint judges for an eight- or ten-year term acting alone?

Mr. Newman: I hesitate to go down that road partly because it is speculation. I understand why you are raising the concern, and that is the analogy with the amendments in 1960 and 1965 both having ended up with a retirement age of 75 years.

I tried to make the point earlier that I think one would not want to press the analogy of judicial functions, vis-à-vis legislative and political functions, too far in terms of what level of independence may be required. It is not, from my perspective, inimical to the exercise of legislative power or political power of the type the Senate wields responsibly and has wielded to date to

M. Newman : Les conditions de résidence sont spécifiées à l'article 42.

La Cour a indiqué dans le renvoi relatif à la Chambre haute que les conditions relatives à la propriété n'étaient probablement pas aussi importantes aujourd'hui qu'elles ne l'étaient en 1867. Ce serait une indication que ce serait peut-être possible en vertu de l'article 44. Nous n'avons jamais dû avoir une opinion raisonnée à ce sujet et je ne pourrais pas révéler...

Le sénateur Murray : M. Seidle a été beaucoup plus catégorique que cela.

M. Newman : Il n'est plus avec nous.

Le sénateur Murray : Il travaille maintenant pour l'Institut de recherche en politiques publiques et est indépendant.

Le projet de loi S-4 instaurerait un mandat d'une durée de huit ans en ce qui concerne les sénateurs qui seraient nommés à l'avenir. Le gouvernement pourrait-il rendre cette disposition rétroactive et se débarrasser de tous les sénateurs qui sont en fonction depuis huit ans ou plus, seuls les sénateurs Segal et Dawson restant à cette table? Aurait-il pu le faire en vertu de l'article 44?

M. Newman : Sauf votre respect, c'est une question hypothétique. Ce n'est pas ce que le gouvernement a proposé ni ce qu'il avait proposé en 1965 lorsqu'il a présenté la première modification concernant la durée du mandat des sénateurs. En d'autres termes, dans les deux projets de loi, le statu quo a été maintenu en ce qui concerne les sénateurs en poste.

J'hésite à me lancer dans ce type de discussion hypothétique car ce n'est certainement pas dans les intentions du gouvernement.

Le sénateur Murray : Ce n'est pas dans les intentions du gouvernement, mais si le gouvernement peut remplacer la retraite obligatoire à l'âge de 75 ans par un mandat de huit ans en vertu de l'article 44, je ne vois pas pourquoi la rétroactivité d'une telle disposition ne serait pas également possible. Nous ne pousserons pas la question plus loin si vous ne voulez pas y répondre.

Au début des années 60, le précédent en ce qui concerne l'initiative que M. Pearson a prise plus tard au sujet du Sénat était la modification du gouvernement Diefenbaker fixant l'âge de la retraite obligatoire à 75 ans pour les juges de nomination fédérale. Je devrais connaître la réponse à la question suivante, mais je l'ignore : le Parlement pourrait-il fixer unilatéralement l'âge de la retraite à 65 ans ou pourrions-nous décider unilatéralement de nommer des juges pour un mandat de huit ou dix ans?

M. Newman : J'hésite à m'engager dans ce type de discussion car c'est notamment une question hypothétique. Je comprends pourquoi vous la posez, et c'est par analogie avec les modifications de 1960 et de 1965 qui ont abouti à un âge de retraite de 75 ans.

J'ai déjà tenté d'expliquer tout à l'heure qu'à mon avis, il n'est pas souhaitable de pousser trop loin l'analogie entre les fonctions judiciaires et les fonctions législatives et politiques en ce qui concerne le niveau d'indépendance qui pourrait être requis. J'estime que ce n'est pas une entrave à l'exercice du type de pouvoir législatif ou de pouvoir politique qu'exerce et qu'a exercé

contemplate a term of six, eight, nine or 10 years, as opposed to determining where we are with judicial independence these days, because judicial independence and jurisprudence have developed strongly in terms of the separation of powers between the judicial, legislative and executive functions. Of course, the Senate, although independent from the House of Commons and the executive, is nonetheless part of the legislative function.

Senator Murray: I appreciate all that, Mr. Newman. I said I should know the answer to the question. The Supreme Court is mentioned in the Constitution; it is mentioned, I believe, in the amending formula.

Mr. Newman: Yes.

Senator Murray: However, the question is this: Looking at the 1982 amending formula, would Parliament have the power, acting unilaterally, acting alone, without going to 7 and 50 or unanimity or one of the other formulae, to change the tenure of federally appointed judges? Surely I can ask that question and you do know the answer.

Mr. Newman: I do know the answer to a degree. It is not an area in which I necessarily specialize. Other colleagues might ask themselves why I would venture to answer these questions, except out of politeness to your honourable self.

I would say that, yes, of course, there is a legislative power in relation to the courts and in relation to federal courts and federally appointed courts that resides with the Parliament of Canada, and that is through section 101 of the Constitution Act, 1867 in relation to federal courts. There are also powers that relate to federally appointed judges.

I do not want to speculate on what could or could not be done in relation to judges. First, I am not briefed to speak to that issue. Second, I have tried to indicate that I do not think, from my perspective, with all due respect, that it takes us very far in terms of where we go with the Senate. That is what we are dealing with here.

Senator Murray: I appreciate that.

Mr. Newman: There are other colleagues in our department, including in the judicial affairs area, who would be very pleased at some point to engage with you on what could be done in relation to judicial appointments and the tenure of the judiciary. I do not want to go too far in that area.

Senator Murray: It was pretty clear what the Prime Minister was talking about in terms of the future process for selecting senators. It is clear to me, Senator Angus, that he was talking about elections. He was talking about a process that might take place at the same time as provincial or federal elections. I do not think we are talking about some indirect process. The consultative process is election.

le Sénat jusqu'à présent avec autorité, et de façon responsable, d'envisager un mandat de six, huit, neuf ou dix ans, plutôt que de déterminer où nous en sommes actuellement en ce qui concerne l'indépendance judiciaire, car l'indépendance judiciaire et la jurisprudence sont solidement établies en ce qui concerne la séparation des pouvoirs entre les fonctions judiciaires, législatives et exécutives. Naturellement, le Sénat, bien qu'il soit indépendant de la Chambre des communes et de l'exécutif, fait néanmoins partie de la fonction législative.

Le sénateur Murray : Je sais tout cela, monsieur Newman. J'ai dit que je devrais connaître la réponse à la question. La Cour suprême est mentionnée dans la Constitution; je pense qu'elle est mentionnée également dans la formule de modification.

M. Newman : Oui.

Le sénateur Murray : Cependant, la question est la suivante : d'après la formule de modification de 1982, le Parlement aurait-il le pouvoir, en agissant unilatéralement, de son propre chef, sans avoir recours à la formule 7-50, à la règle de l'unanimité ou à une des autres formules, de modifier la durée du mandat des juges de nomination fédérale? Je peux certainement poser cette question et vous connaissez la réponse.

M. Newman : Je connais la réponse dans une certaine mesure. Ce n'est pas un domaine dans lequel je suis nécessairement spécialisé. D'autres collègues pourraient se demander pourquoi je tenterais de répondre à ce type de questions, si ce n'est par politesse envers votre honorable personne.

À mon avis, le Parlement du Canada a effectivement un certain pouvoir législatif en ce qui concerne les cours, et plus particulièrement les cours fédérales et les cours de nomination fédérale, par le biais des dispositions de l'article 101 de la Loi constitutionnelle. Il y a également des pouvoirs relatifs aux juges de nomination fédérale.

Je ne veux pas supputer les possibilités en ce qui concerne les juges. Premièrement, je n'ai pas l'information nécessaire pour pouvoir en parler. Deuxièmement, j'ai essayé d'indiquer que, malgré tout le respect que je vous dois, je ne pense pas que cela nous avance beaucoup pour ce que nous voulons faire à propos du Sénat, car c'est la question qui nous intéresse en l'occurrence.

Le sénateur Murray : J'en suis conscient.

M. Newman : D'autres collègues du ministère, notamment dans le secteur des affaires judiciaires, se feraient un grand plaisir de discuter avec vous de ce qui pourrait être fait à propos des nominations judiciaires et du mandat des juges. Je ne veux pas m'aventurer trop loin dans ce domaine.

Le sénateur Murray : Ce dont le premier ministre a parlé à propos du futur processus de sélection des sénateurs est très clair. En ce qui me concerne, il est clair, sénateur Angus, qu'il faisait allusion aux élections. Il faisait allusion à un processus qui pourrait se dérouler simultanément à des élections provinciales ou fédérales. Je ne pense pas qu'il faisait allusion à un processus indirect. Les élections sont le processus de consultation.

One cannot go very far with this. Are we talking about amendments to the present Canada Elections Act? Is that the universe you are in?

Mr. King: As I mentioned at the beginning, I am not in a position to get into any of the details on what may or may not be included in that bill. Hopefully, it will be introduced in the House soon.

It is the position of the government that this will be a popular consultation process. It will be structured in such a way so as not to fetter the ability of the Governor General to appoint senators. That is the position of the government at this point.

Senator Murray: Is that the extent of it?

Mr. King: Yes.

Senator Murray: Are you taking into account the unique situation of Quebec with the 24 senatorial districts?

Mr. King: Again, the bill is far from drafted. One thing for certain is that it will be a very complicated bill.

Senator Murray: The answer to my last question is one that I should know. It is fairly clear from what the Prime Minister had to say this afternoon how he sees this file evolving. "Give me the eight-year term," he says, "and it stands on its own even in an appointed Senate," although he was commendably flexible as to whether it will be renewable or not. "Give me the eight-year term, then this fall we will bring in a bill for elections in the Senate." Then, in answer to Senator Segal, who raised questions about the relationship between this elected Senate and the elected House of Commons — in other words, the question of powers — the Prime Minister said, "At that point we will have to sit down with the provinces." By way of editorial comment, that is leaving a lot of hostages to fortune. I do not think you can leave powers until the end, but you do not have to comment on that, unless you want to, of course.

The powers issue is a 7-50 issue, is it not?

Mr. King: Yes, it is. It is the same as the seat distribution. It would be a 7-50 issue now.

Senator Murray: Presumably, an elected Senate would not want to sit still for a suspensive veto in the amending process. An elected Senate would have the legitimacy to demand a full veto in the amending process.

The Chairman: On your last point, Senator Murray, I guess that would be up to the provinces.

Apropos Senator Murray's last point on amending the Constitution to change the mandate of sitting senators, that probably could be done under section 44. I took it that way. Of

On ne peut pas aller très loin dans ce domaine. Faudrait-il apporter des modifications à l'actuelle Loi électorale du Canada? Est-ce l'univers dans lequel vous vous trouvez?

M. King : Comme je l'ai mentionné précédemment, je ne suis pas en mesure de faire des commentaires précis sur les dispositions que ce projet de loi pourrait contenir ou ne pas contenir. J'espère qu'il sera bientôt présenté à la Chambre.

Le gouvernement estime que ce sera un processus de consultation populaire. Il sera structuré de manière à ne pas entraver la capacité du gouverneur général de nommer des sénateurs. C'est la position actuelle du gouvernement.

Le sénateur Murray : Est-ce là toute la portée de sa position?

M. King : Oui.

Le sénateur Murray : Est-ce que vous tenez compte de la situation particulière du Québec, avec ses 24 divisions sénatoriales?

M. King : Je vous rappelle que la rédaction du projet de loi est loin d'être terminée. Une chose est certaine, c'est qu'il sera très complexe.

Le sénateur Murray : La réponse à ma dernière question est une que je devrais connaître. La perception qu'a le premier ministre de l'évolution de ce dossier est très claire, d'après les commentaires qu'il a faits cet après-midi. Il recommande d'accepter sa proposition, soit un mandat de huit ans, qui se justifierait, même dans un Sénat non élu, quoiqu'il ait fait preuve d'une souplesse louable en ce qui concerne la possibilité de renouveler ce mandat. Il a recommandé que l'on accepte le mandat de huit ans en s'engageant dans ce cas à présenter cet automne un projet de loi concernant les élections au Sénat. Puis, en réponse aux questions du sénateur Segal portant sur les rapports entre le Sénat élu et la Chambre des communes élue — en d'autres termes, la question des pouvoirs — le premier ministre a dit qu'il faudra, à ce moment-là, discuter avec les provinces. J'estime que c'est s'en remettre aux forces du destin. Je ne pense pas que vous puissiez laisser la question des pouvoirs en suspens jusqu'à la fin, mais vous n'êtes pas obligés de faire des commentaires là-dessus, à moins que vous y teniez, bien entendu.

La question des pouvoirs est une question de répartition selon la formule 7-50. Est-ce bien cela?

M. King : Oui. C'est la même chose que la répartition des sièges. Ce serait maintenant une question de répartition selon la formule 7-50.

Le sénateur Murray : Un Sénat élu ne voudrait probablement pas se contenter d'un veto suspensif dans le processus de modification. Un Sénat élu aurait la légitimité d'exiger un veto complet en la matière.

Le président : En ce qui concerne votre dernier commentaire, sénateur Murray, je présume que la décision appartiendrait aux provinces.

À propos du dernier commentaire du sénateur Murray sur la modification de la Constitution pour modifier le mandat des sénateurs en poste, je pense que ce serait probablement possible

course, the Senate has an absolute veto on constitutional initiatives taken under section 44. Therefore, if the mandate of sitting senators were to be changed in any way, it would be with the agreement of a majority of senators.

My question is not that so much as it is this: The Prime Minister would have to have the House of Commons do it because it cannot be done by a minister. Would there be a way for a change to occur under section 38? In other words, you are convinced that it is section 44 and the Senate would have a veto, but if there was concern about the Senate vetoing such a bill, could it go under section 38, if the government felt strongly about it and wanted to pursue it as that kind of amendment, or is this not a cafeteria? Can you only go to one spot and not another?

Mr. Newman: That is a fascinating question, and not one on which I will expand, given the short period of time today.

There has been much written in the scholarly community about the extent to which the amending procedures are exclusive, because when you read section 44, it says "subject to sections 41 and 42." It does not say "subject to section 38." It reads that Parliament may exclusively make laws amending the Constitution of Canada in relation to the executive government of Canada or the Senate and the House of Commons.

The question that is begged is, can you go to what is called the general amending formula, although it has been used so seldom since 1982? Can you go to the next stage up and accomplish the same thing?

One answer would be that maybe you can because under section 38 you will still, with sweetness and light, get the Senate and the House of Commons and the provincial legislative assemblies. What if the Senate did not concur in the amendment under section 38, yet has an absolute veto under section 44? Would you be robbing the Senate of its role somehow or passing an amendment over its objection?

I am not prepared to give a categorical answer to that question, but there is something to be said for saying that sometimes various combinations of amending formulae may or may not work.

Senator Murray will well recall in the Meech Lake period that the package was complex enough; it was enough of a seamless web that both sections 41 and 38 seemed to be engaged, the worst of all worlds, where you had to achieve unanimity within three years, it would have appeared. At the tail end of that process, that question was about to be re-examined, but ultimately the fate of the proposal did not require it.

All that is to say that section 44 speaks on its face of being an exclusive procedure, but subject to sections 41 and 42. We know that what is in sections 41 and 42 cannot be done under

aux termes de l'article 44. Bien entendu, le Sénat a un veto absolu sur les initiatives constitutionnelles prises en vertu de l'article 44. Par conséquent, si l'on voulait modifier de quelque façon que ce soit le mandat des sénateurs en poste, ce serait avec l'accord de la majorité des sénateurs.

La question que je me pose n'est pas tellement celle-là, mais la suivante : le premier ministre devrait demander à la Chambre des communes de le faire car cela ne peut être fait par un ministre. Y aurait-il une possibilité d'apporter un changement en vertu de l'article 38? En d'autres termes, vous êtes convaincus qu'il s'agit de l'article 44 et que le Sénat aurait le veto, mais si l'on craignait que le Sénat impose son veto sur ce type de projet de loi, ne pourrait-il pas être présenté en vertu de l'article 38, si le gouvernement tenait absolument à apporter ce type de modification? Ne pouvez-vous invoquer qu'un seul article et pas un autre?

M. Newman : C'est une question très intéressante, mais ce n'est pas une question sur laquelle je m'étendrai longuement, compte tenu du peu de temps dont nous disposons aujourd'hui.

De nombreux textes ont été écrits dans les milieux universitaires au sujet du degré d'exclusivité des procédures de modification car l'article 44 spécifie « sous réserve des articles 41 et 42 ». Il ne spécifie pas que c'est sous réserve de l'article 38. Il indique que le Parlement a compétence exclusive pour modifier les dispositions de la Constitution du Canada relatives au pouvoir exécutif fédéral, au Sénat ou à la Chambre des communes.

La question qui s'impose est la suivante : peut-on avoir recours à ladite formule générale de modification, bien que l'on y ait eu très peu recours depuis 1982? Pouvez-vous passer à l'étape suivante et accomplir la même tâche?

Une réponse serait que ce serait peut-être possible car, en vertu de l'article 38, en faisant preuve de gentillesse et de perspicacité, vous pourriez peut-être vous assurer le concours du Sénat, de la Chambre des communes et des assemblées législatives provinciales. Qu'advierait-il si le Sénat n'approuvait pas l'amendement en vertu de l'article 38 tout en ayant un veto absolu en vertu de l'article 44? Priveriez-vous le Sénat en quelque sorte de son rôle ou adopteriez-vous une modification sans tenir compte de ses objections?

Je ne suis pas prêt à donner une réponse catégorique à cette question, mais on pourrait signaler que, dans certains cas, diverses combinaisons de formules de modification pourraient être efficaces.

Le sénateur Murray se souvient probablement de l'extrême complexité de l'ensemble de propositions faites durant la période de l'Accord du lac Meech; c'était extrêmement complexe car on faisait apparemment intervenir les articles 41 et 38, la pire de toutes les éventualités, qui contraignait à obtenir l'unanimité dans un délai de trois ans. À la toute fin de ce processus, la question était sur le point d'être réexaminée mais, en définitive, en raison du sort qu'a subi le projet, un réexamen n'a pas été nécessaire.

Si je le mentionne, c'est pour expliquer que l'article 44 indique qu'il s'agit d'une procédure exclusive, mais sous réserve des articles 41 et 42. Nous savons pourtant que ce qui est prévu aux

section 44. We have not had to examine in detail whether what could be done under section 44 could also be done under section 38.

The Chairman: There seems to be doubt that you could take the alternative approach, as I read your comment.

Mr. Newman: I think one of the academics who might be appearing before you would have a more expansive reading of that.

The Chairman: Another matter I wish to raise is in terms of the meaning of independence and the way in which that is used in the opinion of the Supreme Court, and also in the minds of those who framed the initial institutional structures in 1867, and your analogy to appointees to administrative tribunals.

I think it is arguable that independence in an administrative tribunal is always subject to the appeals provisions of the legislation or, if necessary, extraordinary remedies that would be available. However, in the case of a senator and the word “independence,” there is no similar procedure to remedy a bad judgment on the part of a senator. That is not necessarily a good argument to use in terms of bringing into question whether or not someone who wished, either as a senator or as a chairman of an administrative board subject to appointment by the federal government, that it would not affect their independence or that we do not regard their independence as being compromised in any way. Arguably, it is not a good comparison because of the nature of the duty of a decider of questions of law that are allocated to that decider under the legislation creating the administrative tribunal and the nature of independent judgment exercised by a senator — or a member of the House of Commons, but a senator in our case — when deciding what to do with a particular piece of legislation.

Mr. Newman: You are absolutely right; none of these analogies are perfect. I was simply trying to give you, in an offhand way, some examples of senior officials who exercise public functions and are expected to exercise them in an independent manner, who are appointed to terms that are renewable. A seven-year term is not that far from an eight-year term and so on.

However, I agree that there is a process of appeal and correction ultimately, and rules of fairness and natural justice will also apply to the extent they exercise quasi-judicial functions.

The slightly better analogy might be to some of the ombudsmen, the Privacy Commissioner, the Commissioner of Official Languages and so on, who do not decide anything but actually exercise a specialized function to assist Parliament with investigations, recommendations and reporting. They can make reports to Parliament and Parliament can hear them in a special context and so on. That might be a better analogy.

articles 41 et 42 ne peut être fait aux termes de l'article 44. Nous avons donc dû examiner en détail les possibilités de faire également en vertu de l'article 38 ce qui pouvait être fait en vertu de l'article 44.

Le président : Il semblerait que l'on ait des doutes que vous puissiez opter pour l'autre approche, si je comprends bien votre commentaire.

M. Newman : Je pense que l'un des universitaires qui comparaitra peut-être pourrait vous donner une interprétation plus précise à ce sujet.

Le président : Une autre question que je désire soulever concerne la signification de l'indépendance et la façon dont elle est utilisée de l'avis de la Cour suprême, et également dans l'esprit de ceux qui ont élaboré les structures institutionnelles initiales en 1867, et votre comparaison avec les personnes nommées aux tribunaux administratifs.

On peut, à mon avis, invoquer le fait que l'indépendance dans un tribunal administratif est toujours assujettie à des dispositions législatives offrant des possibilités d'appel, voire, au besoin, de recours à des remèdes exceptionnels. Cependant, dans le cas d'un sénateur et du terme « indépendance », il n'existe pas de procédure analogue pour remédier à un mauvais jugement de la part d'un sénateur. Ce n'est pas nécessairement un bon argument pour tenter de déterminer si quelqu'un, un sénateur ou le président d'un organisme administratif sujet à une nomination par le gouvernement fédéral, désire que cela ne constitue aucune entrave à son indépendance ou que nous ne pensions pas que son indépendance est compromise de quelque façon que ce soit. On pourrait dire que ce n'est pas une bonne comparaison en raison de la nature des fonctions d'une personne qui doit prendre des décisions sur des questions de droit qui lui sont soumises en vertu de la loi instituant le tribunal administratif et de la nature du jugement indépendant exercé par un sénateur — ou un député, mais un sénateur en l'occurrence — lorsqu'il s'agit de prendre une décision au sujet d'un projet de loi spécifique.

M. Newman : C'est parfaitement exact; aucune de ces comparaisons n'est parfaite. J'essayais seulement de citer au pied levé quelques exemples de hauts fonctionnaires qui exercent des fonctions publiques et dont on s'attend à ce qu'ils les exercent de façon indépendante, qui sont nommés et ont un mandat renouvelable. Un mandat de sept ans n'est pas très éloigné d'un mandat de huit ans, par exemple.

Cependant, je suis d'accord que l'on mette en place un processus d'appel et de rectification finale; j'estime en outre que les règles d'équité et de justice naturelle s'appliqueront également dans la mesure où ils exercent des fonctions quasi judiciaires.

Une comparaison un peu plus pertinente serait peut-être une comparaison à certains des ombudsmans, comme le commissaire à la protection de la vie privée et le commissaire aux langues officielles, par exemple, qui ne prennent aucune décision mais exercent en fait une fonction spécialisée pour aider le Parlement en faisant des enquêtes et des recommandations et en présentant des rapports. Ils peuvent présenter des rapports au Parlement et le Parlement peut les faire témoigner dans un contexte particulier, par exemple. Ce serait peut-être une comparaison plus pertinente.

At the end of the day, the Senate performs a political function. In my humble estimation, what senators must take from the Supreme Court judgment, but also come to their own reflection about, is what level of independence is to be expected of a senator. As someone mentioned earlier, there is a party affiliation. Although Senate committees are wonderful in this regard, one can never depend on fairness, for example. You cannot force a Senate or House of Commons committee to be fair in the sense of an administrative tribunal because it is a political process — and it should be. There are other bodies that perform judicial, quasi-judicial and executive functions.

All I am saying is that independence must be ensured, but it must be taken in its context, which is political and not judicial.

The Chairman: I appreciate your paper and I will look at it. However, what you said about the Supreme Court opinion expressed in its reference carrying weight I took comfort in, in that your interpretation of the effect of section 44, when read with the other sections, is not simply based on the black letter provisions of the Constitution. Rather, you do see the opinion of the court as expressed in the reference relevant to the decision-making process, if it came to that, that the court might revisit, if asked about this particular proposal. I am not suggesting anything by that other than that you see the terms of the reference as still being relevant.

Mr. Newman: Yes, the terms are still relevant. The court is not necessarily bound by its own decisions, but it overturns them only in exceptional cases. It is a relevant precedent and not everything in this world is contingent. It remains a relevant point of reference in relation to the amending formula.

One thing I would like to stress is that the amending formula does contain a fair amount of formalism. The amending procedures have to be made to work at certain times when the will is there to do so. I have expressed that before to the courts in relation to some of these constitutional amendments. It is not for the courts to go beyond saying have the procedures being complied with, in the case of a section 43 amendment, for example, the appropriate resolutions from the Senate and the House of Commons and the legislative assembly.

In some respects, formalism is important because our procedures are formal. You would not necessarily want to add on many additional unwritten requirements, but there is a role for interpretation and for purpose as well.

The Chairman: If I could have one last request for a comment. It has been touched on already, but I am not sure there is not more to say. Let me test that.

In terms of the next step that the government has under consideration and that the Prime Minister referred to, is there anything you can help us with in terms of timing?

En fin de compte, le Sénat exerce une fonction politique. À mon humble avis, ce que les sénateurs doivent retenir du jugement de la Cour suprême mais aussi voir par eux-mêmes, c'est le degré d'indépendance que l'on attend d'un sénateur. Comme l'a mentionné quelqu'un tout à l'heure, il y a une question d'appartenance politique qui entre en ligne de compte. Bien que les comités sénatoriaux soient formidables à cet égard, on ne peut jamais compter entièrement sur l'équité, par exemple; on ne peut pas forcer un comité sénatorial ou un comité de la Chambre des communes à être équitable de la même façon qu'un tribunal administratif, car il s'agit d'un processus politique — et c'est très bien ainsi. D'autres organismes sont chargés d'exercer des fonctions judiciaires, quasi judiciaires et exécutives.

Ce que je veux dire, c'est que l'indépendance doit être assurée et prise en ligne de compte, mais dans son contexte, à savoir dans un contexte politique, et pas dans un contexte judiciaire.

Le président : J'apprécie le document que vous nous avez présenté et je l'examinerai. Cependant, le fait que vous ayez signalé que l'opinion exprimée par la Cour suprême dans son renvoi avait du poids me rassure car votre interprétation des conséquences de l'article 44, lorsque je lis les autres articles, n'est pas fondée uniquement sur les dispositions immuables de la Constitution. Vous estimez au contraire que l'opinion que la Cour a exprimée dans le renvoi est pertinente en ce qui concerne le processus décisionnel mais que si c'était nécessaire, la Cour pourrait réexaminer la question si on le lui demandait, en ce qui concerne cette proposition précise. Je n'insinue rien d'autre que le fait que vous considérez que les commentaires du renvoi sont toujours pertinents.

M. Newman : Oui, ils sont encore pertinents. La Cour n'est pas nécessairement liée par ses décisions, mais elle ne les renverse que dans des cas exceptionnels. C'est un précédent pertinent et tout n'est pas qu'éventualité dans ce monde. Cela reste un point de repère pertinent en ce qui concerne la formule de modification.

J'aimerais souligner que la formule de modification renferme une bonne dose de formalisme. Il faut faire en sorte que les procédures de modification soient efficaces à certains moments, lorsque la volonté y est. Je l'ai dit devant les tribunaux en ce qui concerne certaines de ces modifications constitutionnelles. Les tribunaux doivent s'en tenir à confirmer que les procédures ont été respectées, dans le cas d'une modification de l'article 43, par exemple, et que les résolutions appropriées ont été présentées par le Sénat, la Chambre des communes et l'assemblée législative.

À certains égards, le formalisme est important parce que nos procédures sont formelles. On ne tient pas nécessairement à ajouter de nombreuses conditions supplémentaires informelles, mais il y a une place pour l'interprétation et pour l'objectif.

Le président : J'aimerais vous demander de faire un dernier commentaire. La question a déjà été abordée, mais je ne suis pas certain qu'il n'y ait plus rien d'autre à dire à ce sujet. J'aimerais m'en assurer.

En ce qui concerne l'étape suivante qu'envisage le gouvernement et que le premier ministre a mentionnée, pourriez-vous donner une information susceptible de nous être utile au sujet de la date à laquelle on passera à cette étape.

In the absence of knowing what approach is to be taken, we are left with speculation on what it will be. In some people's minds at least, it is perhaps relevant to the question of terms. That question may ultimately come before us. If nothing more happens, is Bill S-4 great as it stands?

In any case, it will affect us — or it should. I may be wrong; we will see and decide as a committee, but it seems very relevant to me what that next step may be. It would be good if we could know a little bit about that, when it will come.

The other thing is would it be by ordinary legislation or by Order-in-Council? It is interesting to look at the provision of the Constitution that gives the Governor General the power to summon a senator. As best as I can tell, with the help of our clerk, the basis of the Prime Minister's prerogative is the 1935 Order-in-Council which says that it will be the Prime Minister's prerogative to put the name forward, and the convention has it that the Governor General accepts the Prime Minister's advice.

It might be done simply by Order-in-Council or by ordinary legislation, which I suspect is what you are in the process of doing. I would be interested in a comment on that, if you can give one.

This is relevant because if we are to have an elected Senate, even if it only binds a Prime Minister by virtue of legislation or an Order-in-Council, Canadians will see a very different decision-making dynamic with an elected Senate.

Mr. King: Mr. Chairman, in response I will revert to the comments made by the Prime Minister this afternoon. I believe that he said the government would like to introduce a bill in the House that would speak to the public or popular consultation process. I believe his exact words were "hopefully this fall." That speaks to a certain sense of urgency.

Anecdotally, I would note that this commitment is featured quite prominently in the government's 2006 platform. My colleagues at PCO and I have been working quite hard on it for a long time. I would take the Prime Minister's word that "hopefully this fall" means in the near future.

Senator Fraser: If a one-year term would change the fundamental characteristic but, in your view, an eight-year term would not change it, where is the dividing line between not affecting the fundamental nature of the Senate and affecting the fundamental nature of the Senate?

Mr. Newman: Senator, having blithely mentioned the one-year figure, the point was that there comes a time when what is being done appears to be arbitrary, capricious or simply an attempt to undermine the formal appointment power: "All right, we have to deal with the fact that senators are appointed, so we will ensure

Faute de savoir quelle approche sera adoptée, il ne nous reste plus qu'à faire des supputations. Pour certaines personnes du moins, c'est une question qui est peut-être pertinente en ce qui concerne celle du mandat. Il est possible que nous soyons finalement saisis de la question. À supposer que rien ne change, est-ce que le projet de loi S-4 est un bon projet de loi tel qu'il est actuellement?

De toute façon, il aura des répercussions en ce qui nous concerne — ou il le devrait, du moins. Je me trompe peut-être. Nous verrons et nous déciderons, mais j'estime qu'il serait pertinent d'avoir des informations sur la prochaine étape. Ce serait bien si nous pouvions avoir une idée plus précise du délai dans lequel on passera à cette étape.

L'autre question est la suivante : cela se fera-t-il par le biais d'une mesure législative ordinaire ou par le biais d'un décret? Il est intéressant d'examiner la disposition de la Constitution qui accorde au gouverneur général le pouvoir de mander un sénateur. Pour autant que je sache, avec l'aide de notre greffier, la base de la prérogative du premier ministre est le décret de 1935 indiquant que le premier ministre aura la prérogative de proposer le nom; la coutume veut d'ailleurs que le gouverneur général accepte son avis.

Ce ne serait peut-être pas uniquement par voie de décret ou par le biais d'une mesure législative ordinaire, ce que vous êtes en train de faire, je présume. J'aimerais entendre un commentaire à ce sujet, si vous pouviez en faire un.

C'est pertinent, car s'il faut que nous ayons un Sénat élu, même si cela lie uniquement un premier ministre en vertu d'une mesure législative ou d'un décret, les Canadiens constateront que la dynamique du processus décisionnel sera très différente avec un Sénat élu.

M. King : Monsieur le président, je reviens aux commentaires qu'a faits cet après-midi le premier ministre. Je pense qu'il a dit que le gouvernement aimerait présenter à la Chambre un projet de loi relatif au processus de consultation publique ou populaire. Je pense qu'il a dit plus précisément qu'on espérait le présenter cet automne. Ce commentaire dénote que cette affaire est considérée comme urgente.

À ce propos, je signale que ce commentaire est mis en évidence dans le programme électoral de 2006 du gouvernement. Mes collègues du BCP et moi-même y avons consacré beaucoup de temps. Je présume que si le premier ministre a dit qu'il espérait que ce soit pour cet automne, c'est que ce sera pour bientôt.

Le sénateur Fraser : Si, à votre avis, un mandat d'une durée d'un an modifierait les caractéristiques essentielles du Sénat mais qu'un mandat d'une durée de huit ans ne le modifierait pas, quelle est la ligne de démarcation entre un mandat qui ne compromettrait pas la nature fondamentale du Sénat et un qui la modifierait?

M. Newman : Sénateur, j'ai mentionné avec insouciance le mandat d'un an, mais ce que je voulais dire, c'est qu'à un certain moment, ce que l'on fait est interprété comme un acte arbitraire, capricieux ou être tout simplement comme une tentative de saper le pouvoir officiel de nomination : « Très bien, nous devons

that they are appointed for an ineffective amount of time.” In other words, it is a bad faith example that we are looking at and the one-year example is simply a proxy for that. Something longer than six years would seem to be lengthier than sitting in the House of Commons and, thus, more consonant with the mandates of other upper houses. Thus, we have the comparator as to what would be reasonable and effective, while always bearing in mind the role of sober second thought, independence and effectiveness of the Senate — all the reasons that we have an upper house.

The one-year example is not a mathematical cut-off but rather simply a proxy for saying the government cannot come forward with something that would undermine, in the eyes of all, including the courts, the effectiveness and independence of the Senate. If such a minimum were chosen, it would be problematic, but if it were kept within the range of what parliamentary committees in the fullness of their studies and deliberations have recommended in a non-partisan way as being an appropriate length of tenure, then it would be much more reasonable because it would be contextualized.

Senator Fraser: In other words, no answer. That is fine. It seems that a distinction should be drawn between tenure in elected chambers, where the popular mandate must be renewed, and tenure in those few appointed chambers that remain because of the different nature of the beast, which leads to my second question.

I understood the Prime Minister to say that he shares the view that he cannot go to a direct, explicit and open method of appointing senators without going to the general amending formula to achieve that. I understood him to propose, therefore, a consultative and permissive process, which is interesting. Clearly, the point of the consultation in such a case is to accept the results of that consultation, which is to say, move in all but narrow form to an elected Senate. I am not a lawyer, but I thought it was a basic principle of law that you cannot do indirectly what you were not allowed to do directly.

Mr. King: I believe that the Prime Minister said earlier that his preference would be to have a directly elected Senate at some time in the future. If you look again to the government's platform in its last election, it was pretty unambiguous language. The language was “effective, independent and democratically elected body.” Clearly, as we have established, that would trigger the general amending formula.

With respect to a popular consultation process, you could draw the conclusion that political forces would be such that a Prime Minister would feel obliged to appoint someone who came out at the head of that process. Again, senator, that would

accepter le fait que les sénateurs soient nommés et, par conséquent, nous veillerons à ce qu'ils soient nommés pour une durée inefficace ». En d'autres termes, c'est un exemple concernant une initiative prise de mauvaise foi et cet exemple d'un an n'a été mentionné qu'à titre indicatif. Un mandat d'une durée de plus de six ans serait perçu comme un mandat plus long que celui des députés et, par conséquent, il serait davantage conforme au mandat des membres d'autres chambres hautes. Nous avons cependant un point de repère en ce qui concerne une durée qui serait raisonnable et efficace, sans toutefois perdre de vue le rôle du Sénat, à titre de lieu de réflexion indépendante, sereine et attentive, bref toutes les raisons pour lesquelles nous avons une Chambre haute.

L'autre exemple n'est pas un seuil mathématique, mais plutôt une simple indication signifiant que le gouvernement ne peut pas proposer une durée qui, aux yeux de tous, y compris des tribunaux, ferait entrave à l'efficacité et à l'indépendance du Sénat. Si l'on choisissait ce type de seuil minimal, cela poserait des problèmes, mais si l'on restait dans la fourchette des périodes que les comités parlementaires ont recommandées de façon non partisane dans le cadre de leurs nombreuses études et délibérations en matière de durée de mandat appropriée, ce serait beaucoup plus raisonnable car cela s'inscrirait dans un contexte.

Le sénateur Fraser : En d'autres termes, il n'y a pas de réponse. C'est bien. Il semblerait qu'il faille faire une distinction entre le mandat des chambres élues, où le mandat populaire doit être renouvelé, et la durée du mandat des quelques chambres non élues qui subsistent à cause de la nature différente du monstre, ce qui m'amène à poser ma deuxième question.

Je pense que le premier ministre a dit qu'il partageait l'opinion qu'il ne pouvait pas passer par une méthode directe, explicite et ouverte de nomination des sénateurs sans avoir recours à la formule générale de modification. J'ai cru comprendre qu'il proposait par conséquent un processus consultatif et habilitant, ce qui est intéressant. De toute évidence, le but de la consultation en l'occurrence serait d'accepter les résultats de cette consultation, c'est-à-dire d'opter pour une forme très étroite de Sénat élu. Je ne suis pas avocat, mais je pensais qu'un principe fondamental du droit est que l'on ne peut pas tenter d'atteindre de façon indirecte un objectif que l'on n'était pas autorisé à atteindre de façon directe.

M. King : Je pense que le premier ministre a mentionné tout à l'heure que sa préférence serait qu'un jour, les membres du Sénat soient élus au suffrage direct. C'était indiqué également dans le programme électoral du gouvernement, dans un langage qui ne laissait pratiquement aucune place à l'ambiguïté. Les termes étaient « rendre le Sénat plus efficace et en faire un organisme indépendant dont les membres sont élus démocratiquement ». D'après ce que nous avons pu constater, cela déclencherait la procédure générale de modification.

En ce qui concerne un processus de consultation populaire, on pourrait tirer la conclusion que les forces politiques seraient telles qu'un premier ministre se sentirait obligé de nommer quelqu'un qui viendrait en tête de liste à la suite de ce processus. Cela

depend very much on how the process is structured and how it is featured in the bill. It is the position of the Government of Canada that, absent a formal amendment that would lead to a directly elected Senate, the key provision is to ensure that the power of the Governor General to appoint remains unfettered and that it can be done. How it will be done and what it will look like, I believe, will be spelled out in some detail in the proposed legislation to which the Prime Minister referred.

Senator Fraser: I am walking with my next and last question into areas where it would be hard for you to give detailed answers. However, you heard Senator Murray refer to the exchange with Dr. Leslie Seidle yesterday. I am a senator from Quebec so I am perhaps more interested than many Canadians in the matter of the Quebec divisions, which as they stand are widely disparate. One of my colleagues told me yesterday that to the best of his knowledge his division contains between 1 million and 2 million Canadians. I would be surprised if my division contains as many as 100,000 Canadians, although it might be slightly over that. Since we do not know the precise boundaries of the divisions, it is difficult to know for certain. In addition, as I understand, there are no divisions for the North because the North was not part of Quebec in 1867. How does one square popular consultations in Quebec with the constitutional requirement for divisional representation on the one hand and the Charter's equality rights on the other hand? I am beginning to have concerns about this.

Mr. King: Senator, you have set out the challenge very ably. It will be considered in the context of the proposed legislation that will ultimately be introduced in the House. Obviously, it will need to be done and positioned in a way that meets the existing constitutional requirements. I am not in a position to say too much now about how that positioning might take place.

Senator Fraser: In other words, watch this space. Can you tell me whether, at the current stage of reflection, you believe this particular circle can be squared or does something else have to be done, such as the abolition of the divisions?

Mr. King: It would be better for us, as officials, to not try to respond to that question now. A great deal of interesting work is underway but not enough of this has been put before ministers, and there are choices to be made. I do not think it would be fair for us to delve into anything that would cast a particular light on the potential choices, not only in this area but in many other areas as well.

Senator Fraser: I am sure. Thank you very much.

dépendrait encore une fois dans une large mesure de la façon dont le processus serait structuré et de la façon dont il serait mis en évidence dans le projet de loi. Le gouvernement du Canada pense qu'en l'absence d'une modification officielle concernant un Sénat élu au suffrage direct, la disposition clé est de s'assurer que le pouvoir de nomination du gouverneur général demeure total et que ce soit possible. Je pense que la façon dont on procédera et l'aspect que cela prendra seront exposés de façon précise dans le projet de loi mentionné par le premier ministre.

Le sénateur Fraser : Avec ma prochaine question, qui est aussi la dernière, je m'aventure dans des domaines où vous auriez de la difficulté à donner des réponses précises. Vous avez toutefois entendu les commentaires qu'a faits le sénateur Murray au sujet de la discussion que nous avons eue avec M. Leslie Seidle hier. Je suis un sénateur du Québec et, par conséquent, je m'intéresse peut-être davantage que de nombreux Canadiens à la question des divisions québécoises qui sont actuellement très disparates. Un de mes collègues m'a signalé hier que la population de sa division était, au mieux de sa connaissance, de un à deux millions de personnes. Il serait étonné d'apprendre que ma division ne compte que 100 000 Canadiens, quoique ce pourrait peut-être être légèrement plus. Étant donné que nous ne connaissons pas les limites précises des divisions, certains d'entre nous ont de la difficulté à le savoir. En outre, je pense qu'il n'y a pas de division pour le Nord, car le Nord ne faisait pas partie du Québec en 1867. Comment peut-on concilier des consultations populaires au Québec avec l'obligation constitutionnelle concernant la représentation des divisions d'une part et les droits à l'égalité énoncés dans la Charte d'autre part? Cela commence à me préoccuper.

M. King : Sénateur, vous avez très bien exposé la nature du défi. La question sera examinée dans le contexte du projet de loi qui sera présenté à la Chambre. De toute évidence, il sera essentiel que cela se fasse d'une façon conforme aux exigences constitutionnelles actuelles. Je ne suis pas en mesure de donner actuellement beaucoup d'information au sujet de la façon dont ce positionnement pourrait se dérouler.

Le sénateur Fraser : En d'autres termes, c'est une question à suivre. Pouvez-vous me dire si à cette étape actuelle de réflexion, vous estimez qu'il est possible de faire la quadrature de ce cercle ou s'il faudra prendre d'autres mesures, comme la suppression des divisions?

M. King : À titre de fonctionnaires, il serait préférable pour nous que nous ne tentions pas de répondre à cette question maintenant. Un travail d'envergure intéressant est en cours, mais nous n'avons pas encore fait suffisamment de propositions aux ministres et il faut faire des choix. Il ne serait pas juste de notre part de donner des informations qui mettraient en évidence les choix possibles, pas seulement dans ce domaine, mais aussi dans bien d'autres domaines.

Le sénateur Fraser : J'en suis sûr. Merci beaucoup.

Senator Austin: On the last point, any change to the districts in Quebec sets up the whole question of a constitutional amendment required to deal with the elections process. That is not a change that I believe would be constitutional under section 44. That is my opinion. However, I leave that.

The issue I wanted to raise and ask for your guidance relates to the process of consultative referenda or consultative elections or whatever that bill that you are drafting might be described to be.

The Prime Minister has the prerogative of making his own terms of reference and deciding whom to recommend for elevation to the Senate. However, to use a parallel argument to that of Mr. Newman, a repetitive act now begins to suggest an attempt to make an end-run around the Constitution. There are Supreme Court and Privy Council decisions in regard to delegation of power that say that you cannot do with the Constitution indirectly that which you cannot do directly. The New Brunswick trucking case is sort of the arch case in the line of cases.

I am wondering about the constitutionality of a purely federal process which suggests a fundamental amendment to the selection process by a method that provides for choosing all the senators. Are we not really creating something we cannot do except by an amendment that requires the provinces to participate?

Mr. King: The answer to your question and what I should think would be a very lengthy and serious debate around that question, needs to take place when legislation is produced. I do not think the three of us are in a position today to go any further than we have.

Senator Austin: Mr. King, here is our conundrum: We have just a piece of the jigsaw puzzle in Bill S-4. When we ask the question, "What happens next?" the Prime Minister has indicated he has legislation under preparation. What it seems to suggest to us is that we need to see the whole picture of Senate reform before we conclude our dealings with Bill S-4 otherwise it is a leap of faith or a jump into the dark. We do not know what, fundamentally, is being suggested in terms of changing the nature of this institution. I am not asking you to answer the question, I just want to make you aware that in our debates as a committee your answers are leading us — and I do not think you could give other answers, quite frankly — to ask that question. The Prime Minister has said, "This is a part of what I am going to do." The question is: Should we not, as a committee, see the proposed legislation to be introduced this fall? The Prime Minister referred in his text to this fall; there is no great hurry for this legislation. Should we see the whole of the scheme before we jump into this?

Le sénateur Austin : En ce qui concerne le dernier commentaire, une modification des divisions au Québec soulève la question d'une modification constitutionnelle nécessaire en ce qui concerne le processus électoral. Je ne pense pas que ce changement serait constitutionnel en vertu de l'article 44. C'est mon avis. Je laisse toutefois la question en suspens.

La question que je voulais poser et sur laquelle je voulais vous demander de l'information concerne le processus de référendum ou d'élections consultatives ou tout autre processus que pourrait représenter le projet de loi que vous êtes en train de rédiger.

Le premier ministre a la prerogative d'établir lui-même les paramètres et de décider qui recommander pour une nomination au Sénat. Cependant, pour utiliser un argument parallèle à celui de M. Newman, un acte répétitif laisse entrevoir la possibilité d'une tentative de contournement de la Constitution. D'après certaines décisions de la Cour suprême et du Conseil privé concernant la délégation des pouvoirs, en matière de Constitution, on ne peut pas atteindre de façon détournée l'objectif que l'on ne peut pas atteindre de façon directe. L'affaire du camionnage au Nouveau-Brunswick est en quelque sorte l'affaire type en la matière.

Je me pose des questions au sujet de la constitutionnalité d'un processus strictement fédéral visant à apporter un changement fondamental au processus de sélection selon un mode applicable à l'ensemble des sénateurs. Ne mettrions-nous pas en place un processus que nous ne pouvons pas mettre en place si ce n'est par le biais d'une modification nécessitant la participation des provinces?

M. King : Pour répondre à votre question, j'estime qu'il serait nécessaire de tenir un débat long et sérieux sur cette question lorsque le projet de loi sera prêt. Je ne pense pas que nous soyons tous les trois aujourd'hui en mesure de pousser la discussion plus loin.

Le sénateur Austin : Monsieur King, voici l'énigme que nous avons à déchiffrer : le projet de loi S-4 ne représente qu'un morceau du casse-tête. Lorsque nous lui avons demandé quelle était la prochaine étape, le premier ministre a signalé qu'un projet de loi était en cours de préparation. Ce que cela nous indique, c'est qu'il serait nécessaire que nous ayons une vue d'ensemble de la réforme du Sénat avant de conclure notre examen du projet de loi S-4, sinon ce serait faire un saut dans l'inconnu. Nous ignorons la nature exacte des changements que l'on propose d'apporter à la nature de cette institution. Je ne vous demande pas de répondre à la question, mais je veux tout simplement que vous preniez conscience du fait que, dans le cadre des délibérations de ce comité, ce sont vos réponses qui nous incitent à poser cette question, et je ne pense pas que vous puissiez donner d'autres réponses. Le premier ministre a dit que c'était notamment ce qu'il comptait faire. La question que nous nous posons est la suivante : ne serait-il pas opportun que le comité voie le projet de loi qui doit être présenté cet automne? Le premier ministre a mentionné cet automne dans son texte; ce projet de loi n'a rien de très urgent. Ne serait-il pas opportun que nous ayons une vue d'ensemble avant de nous lancer dans l'aventure?

Mr. King: Senator, both of my colleagues want to make a brief comment in response, but before they do I would point out that the Prime Minister, I thought, was equally clear this afternoon in the merit of considering Bill S-4 as a stand-alone bill worthy of its own consideration. I thought that he made the case that, yes, there are clear linkages to the two issues, in an evolutionary way. When that evolution is set out clearly in the government's platform, it really is important to stress that in and of itself that it has merit.

Mr. McDougall: I was simply going to reinforce the same thing. The other element of this is the Prime Minister did indicate clearly that he would like this committee and the Senate to consider Bill S-4 on its own merits as well.

Supplementary to that, Bill S-4 works as a stand-alone bill with respect to the current appointments process as it could work, should the Senate approve a future elections type consultative type bill that would provide other guidance to the Prime Minister in that appointment process. It works within the existing scheme as it is within the Constitution now. It is just that you do not need necessarily to wait for anything else to happen in order to deal with the bill in and of itself.

Mr. Newman: My comment takes a step back, and it is in relation to what both senators said in terms of this principle of not being able to do indirectly what one cannot do directly. Our Constitution is rife with examples, and our jurisprudence as well, of that principle being honoured in the breach rather than the observance. The reason we can say we have a constitutional democracy is not because there is anything in the text that says that our monarch is anything other than an absolute one, but it is through convention, democratic principle and practices that we have tempered the exercise of legal and constitutional powers in a way that befits a modern democracy.

Even in the interdelegation cases it is true that the Supreme Court, for example, said that Parliament could not delegate to a provincial legislature or vice versa its powers. Within a year, however, the court turned around and said it was constitutional for Parliament to delegate to a provincial body, like the Lieutenant Governor-in-Council, regulatory powers.

There are examples that go both ways. What one concludes is: What is, in pith and substance, the legislation about? What is its effect? Is it an incidental effect and one that we can live with or one that is so fundamental that there is a real problem to it?

There is room for formalism, and formalism is important in the constitutional amending formula, and in the provisions of the Constitution, but there is also room for advancement through various legislative and other techniques, and principles of interpretation, without necessarily modifying or undermining the formal constitutional structure.

M. King : Sénateur, mes deux collègues veulent faire un bref commentaire, mais j'aimerais signaler auparavant que le premier ministre a signalé clairement cet après-midi qu'il est opportun que le projet de loi S-4 soit examiné seul. Je pensais qu'il avait mentionné l'existence de liens indéniables entre les deux questions, dans un contexte évolutif. Lorsque cette évolution est clairement exposée dans le programme du gouvernement, il est très important de signaler que ce projet de loi a une valeur intrinsèque.

M. McDougall : Je compte abonder dans le même sens. L'autre facteur dans cette affaire est que le premier ministre a indiqué clairement qu'il aimerait que ce comité et le Sénat examinent le projet de loi S-4 également pour sa valeur intrinsèque.

En outre, le projet de loi S-4 est un projet de loi autonome en ce qui concerne le fonctionnement possible du processus de nomination actuel, si le Sénat approuvait un autre projet de loi de type consultatif concernant les élections qui donnerait d'autres instructions au premier ministre dans le contexte de ce processus de nomination. Cela fonctionne dans le cadre du système actuel comme dans celui de la Constitution. Il n'est pas absolument nécessaire d'attendre une autre initiative pour examiner le projet de loi comme tel.

M. Newman : Mon commentaire nous ramène en arrière et concerne les commentaires qu'ont faits les deux sénateurs sur le principe de l'impossibilité de faire de façon détournée ce que l'on ne peut pas faire de façon directe. Notre Constitution est truffée d'exemples, et notre jurisprudence également, indiquant que ce principe n'est généralement pas respecté, d'une façon générale. La raison pour laquelle nous pouvons dire que nous avons une démocratie constitutionnelle n'est pas que la loi contienne des dispositions indiquant que notre monarque n'est pas un monarque absolu, mais c'est par le biais des conventions, des principes et des pratiques démocratiques que nous avons tempéré l'exercice des pouvoirs légaux et constitutionnels d'une façon qui sied à une démocratie moderne.

Même dans les cas d'interdélégation, il est vrai que la Cour suprême, par exemple, a dit que le Parlement ne pouvait pas déléguer ses pouvoirs à une assemblée législative provinciale ou réciproquement. Cependant, dans un délai d'un an, la Cour a fait volte-face et a signalé que la délégation de pouvoirs de réglementation à un organisme provincial, comme le lieutenant-gouverneur en conseil, était constitutionnelle.

On a des exemples de délégation dans les deux sens. On peut donc en tirer la conclusion suivante : quelle est l'essence même de ce projet de loi? Quelle est son incidence? S'agit-il d'une incidence acceptable ou d'une incidence tellement fondamentale que cela pose vraiment un problème?

Il y a de la place pour le formalisme et le formalisme est important dans la formule de modification de la Constitution et dans les dispositions de la Constitution, mais il y a également de la place pour le progrès par le biais de diverses techniques législatives et d'autres techniques et des principes de l'interprétation, sans forcément modifier ou saper la structure constitutionnelle formelle.

The Chairman: Mr. McDougall, Mr. Newman, Mr. King, we have benefited a great deal from your assistance this afternoon. On behalf of the committee and the Senate I wish to thank you very much for being with us. You have been available to us earlier for a briefing, and I know that if we have further questions we will be able to contact your offices and seek additional help.

The committee adjourned.

Le président : Monsieur McDougall, monsieur Newman et monsieur King, votre concours nous a été d'une grande aide. Au nom du comité et du Sénat, je vous remercie pour votre participation. Vous vous étiez déjà mis à notre disposition pour une séance d'information et je sais que si nous avons d'autres questions à vous poser, nous pourrions communiquer avec vos bureaux et demander des informations supplémentaires.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada –
Publishing and Depository Services
Ottawa, Ontario K1A 0S5

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada –
Les Éditions et Services de dépôt
Ottawa (Ontario) K1A 0S5

APPEARING

The Right Honourable Stephen Harper, P.C., M.P., Prime Minister
of Canada.

WITNESSES

Privy Council Office:

Matthew King, Assistant Secretary to Cabinet, Legislation and
House Planning;

Dan McDougall, Director of Operations, Legislation and
House Planning.

Department of Justice Canada:

Warren J. Newman, General Counsel, Constitutional and
Administrative Law Section.

COMPARAÎT

Le très honorable Stephen Harper, C.P., député, premier ministre
du Canada.

TÉMOINS

Bureau du Conseil privé :

Matthew King, secrétaire adjoint du Cabinet, Législation et
planification parlementaire;

Dan McDougall, directeur des opérations, Législation et
planification parlementaire.

Ministère de la Justice Canada :

Warren J. Newman, avocat général, Section du droit administratif
et constitutionnel.





First Session
Thirty-ninth Parliament, 2006

Première session de la
trente-neuvième législature, 2006

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Special
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité
sénatorial spécial sur la*

Senate Reform

Réforme du Sénat

Chair:

The Honourable DANIEL HAYS

Président :

L'honorable DANIEL HAYS

Tuesday, September 19, 2006

Le mardi 19 septembre 2006

Issue No. 3

Fascicule n° 3

Fourth meeting on:

Subject-matter of Bill S-4, An Act to amend the
Constitution Act, 1867 (Senate tenure)
Motion to amend the Constitution of Canada
(Western regional representation in the Senate)

Quatrième réunion concernant :

La teneur du projet de loi S-4, Loi modifiant la
Loi constitutionnelle de 1867 (durée du mandat des sénateurs)
La motion pour modifier la Constitution du Canada
(la représentation des provinces de l'Ouest au Sénat)

APPEARING:

The Honourable Gary Mar, Minister of International
and Intergovernmental Relations,
Government of Alberta

COMPARAÎT :

L'honorable Gary Mar, ministre des Relations
internationales et intergouvernementales,
gouvernement de l'Alberta

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS :
(Voir à l'endos)

THE SPECIAL SENATE COMMITTEE ON
SENATE REFORM

The Honourable Daniel Hays, *Chair*

The Honourable W. David Angus, *Deputy Chair*
and

The Honourable Senators:

Chaput	* LeBreton, P.C.
Dawson	(or Comeau)
Fraser	Munson
* Hays	Murray, P.C.
(or Fraser)	Segal
Hubley	Tkachuk
	Watt

*Ex officio members

(Quorum 4)

Change in membership of the committee:

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Fraser was substituted for that of the Honourable Senator Austin, P.C. (*September 19, 2006*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL SPÉCIAL SUR LA
RÉFORME DU SÉNAT

Président : L'honorable Daniel Hays

Vice-président : L'honorable W. David Angus
et

Les honorables sénateurs :

Chaput	* LeBreton, C.P.
Dawson	(ou Comeau)
Fraser	Munson
* Hays	Murray, C.P.
(ou Fraser)	Segal
Hubley	Tkachuk
	Watt

*Membres d'office

(Quorum 4)

Modification de la composition du comité :

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit :

Le nom de l'honorable sénateur Fraser est substitué à celui de l'honorable sénateur Austin, C.P. (*le 19 septembre 2006*).

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Tuesday, September 19, 2006
(5)

[English]

The Special Senate Committee on Senate Reform met this day in room 160-S, Centre Block, at 12:16 p.m., the Chair, the Honourable Daniel Hays, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Angus, Austin, P.C., Chaput, Comeau, Dawson, Fraser, Hays, Hubley, Murray, P.C., Tkachuk and Watt (11).

Other senators present: The Honourable Senators Harb and Tardif (2).

In attendance: Jack Stilborn, Principal Analyst and Brian O'Neal, Analyst, Library of Parliament; Line Gravel, Committee Clerk, Committees Directorate.

Also present: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Wednesday, June 28, 2006, the committee continued its consideration of the subject-matter of Bill S-4, to amend the Constitution Act, 1867 (Senate tenure) and pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Wednesday, June 28, 2006, the committee continued its consideration of the Motion to amend the Constitution of Canada (western regional representation in the Senate). (*For complete text of Order of Reference, see proceedings of the committee, Issue No. 1.*)

APPEARING:

The Honourable Gary Mar, Minister of International and Intergovernmental Relations, Government of Alberta.

WITNESSES:*As individuals:*

Roger Gibbins, President and CEO, Canada West Foundation;

Gerald Baier, Canadian Bicentennial Visiting Professor, MacMillan Centre for International and Area Studies, Yale University;

Philip Resnick, Professor, Political Science, University of British Columbia (by video conference);

Andrew Heard, Associate Professor, Political Science Department, Simon Fraser University.

The Chair made a statement.

The Deputy Chair made a statement.

Mr. Gibbins made a statement and answered questions.

At 1:35 p.m., the committee suspended.

At 2:00 p.m., the committee resumed.

Mr. Resnick, Mr. Baier and Mr. Heard each made a statement and answered questions.

At 4:05 p.m., the committee suspended.

PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le mardi 19 septembre 2006
(5)

[Traduction]

Le Comité sénatorial spécial sur la réforme du Sénat se réunit aujourd'hui, à 12 h 16, dans la salle 160-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable Daniel Hays (*président*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Angus, Austin, C.P., Chaput, Comeau, Dawson, Fraser, Hays, Hubley, Murray, C.P., Tkachuk et Watt (11).

Autres sénateurs présents : Les honorables sénateurs Harb et Tardif (2).

Également présents : De la Bibliothèque du Parlement : Jack Stilborn, analyste principal, et Bryan O'Neal, analyste; et de la Direction des comités : Line Gravel, greffière de comité.

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 28 juin 2006, le comité poursuit son étude de la teneur du projet de loi S-4, Loi modifiant la Loi constitutionnelle de 1867 (durée du mandat des sénateurs), et conformément à ce même ordre de renvoi, le comité poursuit son examen de la motion pour modifier la Constitution du Canada (la représentation des provinces de l'Ouest au Sénat). (*Le texte complet de l'ordre de renvoi figure au fascicule n°1 des délibérations du comité.*)

COMPARAÎT :

L'honorable Gary Mar, ministre des Relations internationales et intergouvernementales, gouvernement de l'Alberta.

TÉMOINS :*À titre personnel :*

Roger Gibbins, président-directeur général, Fondation Canada Ouest;

Gerald Baier, professeur invité, bicentenaire canadien, MacMillan Centre for International and Area Studies, Université Yale;

Philip Resnick, professeur en sciences politiques, Université de la Colombie-Britannique (par vidéoconférence);

Andrew Heard, professeur agrégé, Département des sciences politiques, Université Simon Fraser.

Le président fait une déclaration

Le vice-président fait lui aussi une déclaration.

M. Gibbins fait une déclaration puis répond aux questions.

À 13 h 35, la séance est interrompue.

À 14 heures, la séance reprend.

MM. Resnick, Baier et Heard font chacun une déclaration puis répondent aux questions.

À 16 h 5, la séance est interrompue.

At 4:25 p.m., the committee resumed.

Minister Mar made a statement and answered questions.

At 5:38 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

À 16 h 25, la séance reprend.

Le ministre Mar fait une déclaration puis répond aux questions.

À 17 h 38, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

La greffière du comité,

Catherine Piccinin

Clerk of the Committee

EVIDENCE

OTTAWA, Tuesday September 19, 2006

The Special Senate Committee on Senate Reform met this day at 12:16 p.m. to consider the subject-matter of Bill S-4, to amend the Constitution Act, 1867 (Senate tenure), and the motion to amend the Constitution of Canada (Western representation in the Senate).

Senator Daniel Hays (*Chairman*) in the chair.

[*Translation*]

The Chairman: Honourable senators, I would like to call this meeting to order. First of all, I want to welcome our guests and our television viewers to this meeting of the Special Senate Committee on Senate Reform. For the benefit of those tuning in, let me briefly explain the purpose of these proceedings.

Last June, the Senate asked our special committee to examine Bill S-4, the government's proposed legislation to limit Senate terms to eight years, and Senator Lowell Murray's motion, seconded by Senator Jack Austin, calling for an increase in western representation in the Senate.

[*English*]

To find out more about our work, we invite you to look at our website.

Today, we are pleased to have as our first witness Dr. Roger Gibbins, President of the Canada West Foundation. He will be followed by Professor Gerald Baier, from Yale University and then by Professor Philip Resnick, from the University of British Columbia. Professor Resnick will make his representation by video conference. He will be followed by Professor Andrew Heard, from Simon Fraser University.

As our final guest today, we will be privileged to hear from the Honourable Gary Mar, Minister of International and Intergovernmental Affairs for the Government of Alberta.

I now invite the deputy chair of the committee, Senator Angus, to say a few words of welcome.

Senator Angus: I would begin by welcoming the witnesses to our committee.

[*Translation*]

I would just like to say a few words in my capacity of Vice-Chairman.

[*English*]

In my respectful view, the Senate of Canada has served Canadians very well since it was first established in 1867. Thousands of distinguished Canadians have passed through the upper chamber and have rendered valuable service to Canadians in a great variety of ways. As in most areas of our socio-economic life, our institutions should, and in most cases do, evolve with the times. The Senate is no exception. As Prime Minister Harper said

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mardi 19 septembre 2006

Le Comité sénatorial spécial sur la réforme du Sénat se réunit aujourd'hui à 12 h 16 pour étudier la teneur du projet de loi S-4, Loi modifiant la Loi constitutionnelle de 1867 (durée du mandat des sénateurs), et la motion pour modifier la Constitution du Canada (la représentation des provinces de l'Ouest au Sénat).

Le sénateur Daniel Hays (*président*) occupe le fauteuil.

[*Français*]

Le président : Honorables sénateurs, je déclare la séance ouverte. Je tiens tout d'abord à souhaiter la bienvenue à nos invités et à nos téléspectateurs à cette réunion du Comité sénatorial spécial sur la réforme du Sénat. Pour le bénéfice de nos auditeurs, j'expliquerai brièvement le but de nos travaux.

Au mois de juin dernier, le Sénat a demandé à notre comité spécial d'examiner le projet de loi S-4, la proposition du gouvernement de fixer le mandat des futurs sénateurs à huit ans, et la motion du sénateur Lowell Murray, appuyée par le sénateur Jack Austin, visant à augmenter la représentation des provinces de l'Ouest au Sénat.

[*Traduction*]

Pour en savoir plus sur nos travaux, je vous invite à regarder notre site Web.

Aujourd'hui, nous avons le plaisir d'accueillir notre premier témoin, Roger Gibbins, président de la Canada West Foundation. Il sera suivi par M. Gérald Baier, professeur à l'Université Yale, et M. Philippe Resnick, professeur à l'Université de la Colombie-Britannique, qui fera son exposé par vidéoconférence. Monsieur Andrey Heard, Université Simon Fraser, présentera également un exposé.

Notre dernier invité aujourd'hui est l'honorable Gary Mar, ministre des Affaires internationales et intergouvernementales du gouvernement de l'Alberta, qui nous fera l'honneur de nous présenter un exposé.

J'invite maintenant le vice-président du comité, le sénateur Angus, à dire quelques mots de bienvenu.

Le sénateur Angus : Je vais commencer par souhaiter la bienvenue à nos témoins.

[*Français*]

J'aimerais simplement ajouter quelques mots personnels en ma qualité de vice-président.

[*Traduction*]

Je crois que le Sénat du Canada a très bien servi les Canadiens depuis sa création, soit en 1867. Des milliers de distingués Canadiens ont été sénateurs et ont servi les Canadiens de diverses façons. Comme dans la plupart des sphères socio-économiques de notre vie, nos institutions doivent, et dans la plupart des cas elles y parviennent, évoluer avec le temps. Le Sénat ne fait pas exception. Comme le premier ministre Harper l'a dit lors de sa comparution

when he appeared here on September 7, Bill S-4 is but the first stage, in his view, of a long overdue reform process that the present government has undertaken to implement.

These hearings are designed to afford Canadians a unique opportunity to hear informed debate on the specific issues involved with Bill S-4, on the motion of Senators Murray and Austin and on a wide range of other issues related to Senate reform. Now is the time to bring the Senate into the 21st century so it can go forward and carry out its role in our democratic system efficiently, effectively and in a balanced way.

[Translation]

We sincerely hope that these proceedings represent only the first stage in a process leading up to a reformed Senate capable of giving sober second thought to legislation and of formulating excellent public policies for all Canadians, regardless of the region, province or riding in which they live.

[English]

Roger Gibbins, President and CEO, Canada West Foundation, as an individual: Thank you for this opportunity to appear before you. I will try to be brief in my comments, only touching upon the written comments I have provided, and then I would be happy to entertain any questions you might have.

By way of introduction, my academic career has been entangled with the issue of Senate reform for more than 30 years and the organization I head today, and have headed since 1998, has been a trailblazer with respect to Senate reform. I should stress, however, that the views expressed today do not necessarily reflect those of the board or staff of the Canada West Foundation.

I am not a constitutional lawyer. Indeed, I am not a lawyer of any kind. My comments will be more political, in the positive sense of the word. I would also like to point out that I am not a Senate scholar per se. My engagement with the Senate has been through the route of regional representation within the national Parliament. I have not looked at the Senate in the kind of detail that some of your other witnesses have done.

This committee is considering two initiatives. I will restrict my comments largely to Bill S-4 and will comment much more briefly on the amendment proposed by Senators Murray and Austin.

In the paper that I have submitted, I outline the general case for Senate reform, which will not be new to any of the people in this room. It begins with the inadequate representation of regional points of view within the national Government of Canada. I point out that federal systems universally have a bicameral system of government, but in Canada this bicameral system has not been very robust because of the way in which senators are appointed. The consequence of this is that the constituent units of the federation tend to flow their political

ici le 7 septembre dernier, le projet de loi S-4 en est à sa première étape et, selon lui, il s'agit de la première étape d'un processus de réforme longuement attendu et que le gouvernement actuel a entrepris.

Ces audiences constituent pour les Canadiens une occasion unique d'écouter un débat d'experts se prononcer sur les questions soulevées par le projet de loi S-4, sur la motion des sénateurs Murray et Austin et sur d'autres questions se rapportant à la réforme du Sénat. Le temps est venu de faire du Sénat une institution du XXI^e siècle, afin qu'il puisse aller de l'avant et s'acquitter de son rôle d'une manière efficace, efficace et équilibrée dans le cadre de notre démocratie.

[Français]

Nous espérons sincèrement que ces séances ne seront qu'une première étape dans un processus qui résultera en un Sénat réformé, capable d'exécuter son rôle de chambre de réflexion en ce qui concerne la législation et la production d'excellentes politiques publiques pour tous les Canadiens de toutes les régions, circonscriptions et provinces du Canada.

[Traduction]

Roger Gibbins, président-directeur général, Canada West Foundation, à titre personnel : Je vous remercie de me permettre de comparaître devant vous. Je vais essayer d'être bref; je vais simplement faire un survol l'exposé que je vous ai fourni, après quoi je serai heureux de répondre à vos questions.

Pour commencer, je peux dire qu'au long de ma carrière universitaire, j'ai abordé maintes fois le thème de la réforme du Sénat et l'organisation que je dirige aujourd'hui, et que je dirige depuis 1998, a été un chef de file dans ce dossier. J'insiste cependant sur le fait que les opinions que j'exprimerai aujourd'hui ne sont pas forcément celles du conseil d'administration ni du personnel de la Canada West Foundation.

Je ne suis pas un avocat spécialisé dans les questions constitutionnelles. Je ne suis pas avocat tout court. Mes commentaires ont une portée davantage politique, dans le sens positif du terme. J'aimerais également préciser que je ne suis pas spécialisé dans la question du Sénat comme tel, mon engagement dans la question du Sénat s'est fait dans le cadre de la représentation régionale au sein du Parlement national. Je n'ai pas étudié en détail le Sénat comme d'autres témoins l'ont fait.

Le comité étudie deux initiatives. Je parlerai surtout du projet de loi S-4 et je ne traiterai que brièvement de la proposition des sénateurs Murray et Austin.

Dans le document que je vous ai remis, je vous présente la raison pour laquelle, de manière générale, je suis en faveur de la réforme du Sénat, ce qui n'est pas nouveau pour bien des personnes dans cette salle. Il y a tout d'abord la représentation régionale au sein du gouvernement du Canada qui n'est pas adéquate. Je précise que le système fédéral, partout dans le monde, est un système de gouvernement bicaméral, mais au Canada, ce système n'est pas très robuste, en raison de la manière dont les sénateurs sont nommés. Par conséquent, les points de vue

voice through provincial governments and, in effect, we have substituted intergovernmentalism for parliamentary democracy in Canada.

The argument about greater regional representation has been augmented in recent years by a more explicitly democratic concern about the excessive concentration of power that can occur in parliamentary democracies. Majority governments at the present time face few effective constraints within the House of Commons; therefore, Senate reform can be seen as a way of providing some effective check on the government-of-the-day.

It is this democratic argument for Senate reform that makes me oppose the abolition of the Senate because that simply makes a bad situation worse. In other words, we do not do anything about the concentration of power in the executive and in the House of Commons.

Where does this leave me with respect to Bill S-4? My first point is that Bill S-4 shows incremental Senate reform is possible. I have been deeply frustrated in recent years by the commonly made argument that, yes, Senate reform is desirable but it must be comprehensive; because it must be comprehensive it involves constitutional reform; and because constitutional reform is impossible, any movement on Senate reform is impossible.

In short, the perfect has become the enemy of the good. We are told that any incremental reform, even the smallest step, is to be shunned in case we are pushed on to the slippery slope of constitutional reform.

Bill S-4 demonstrates that modest reforms are possible, that we can begin the process without being terrified about what might await us further down the road. In fact, I go further and argue that modest changes today make it more likely that we will be able to generate the political will to confront more substantive changes tomorrow. If we begin by chipping away, by destabilizing the status quo, then we set in motion the political dynamics that will enable us to carry the process forward.

The special committee has asked whether the change to eight-year terms is needed in order to ensure that the Senate evolves in accordance with modern democratic principles and the expectations of Canadians. I would argue that evolution is needed, that it needs to start somewhere and that Bill S-4 is an appropriate, although modest, starting point.

The proposed eight-year term strikes me as appropriate, although I would not want to die on the hill of an eight-year term; whether it is nine or 10 or seven years seems to be largely inconsequential. However, I would point out that the eight-year term is roughly congruent with the leadership cycle common to corporate, non-profit and academic experience, and it is likely to be congruent with the career paths of new Senate appointees. It provides time for coming up to speed but no time for coasting.

politiques ont tendance à se faire entendre par le truchement des gouvernements provinciaux et, effectivement, nous avons substitué l'intergouvernementalisme pour une démocratie parlementaire au Canada.

Ces dernières années, une représentation régionale accrue a été renforcée par les craintes qu'inspire pour la démocratie la concentration excessive du pouvoir qui peut se produire dans les démocraties parlementaires. À l'heure actuelle, les gouvernements majoritaires ne sont asservis à aucune contrainte par la Chambre des communes, si bien que la réforme du Sénat peut être perçue comme un moyen d'enrichir le régime démocratique en assurant un contrepoids réel au gouvernement en place.

C'est au nom de ce même principe démocratique invoqué pour la réforme du Sénat que je m'oppose à l'abolition de cette institution. L'abolition ne fera qu'aggraver le problème. Cela ne règlera pas la question de la concentration du pouvoir au sein de l'exécutif et à la Chambre des communes.

Dans quelle position cela me laisse-t-il en ce qui concerne le projet de loi S-4? D'abord, ce projet de loi montre qu'une réforme progressive du Sénat est possible. J'ai trop entendu ces dernières années l'argument répandu selon lequel la réforme du Sénat, si souhaitable qu'elle puisse être, doit être abordée de façon globale; qu'une réforme globale nécessite une réforme de la constitution; que la réforme de la constitution est impossible et que, par conséquent, la réforme du Sénat l'est tout autant.

Bref, le mieux est l'ennemi du bien. On nous dit qu'il faut écarter toute réforme graduelle, si modeste soit elle, par crainte que cela nous entraîne sur un terrain glissant de la réforme de la constitution.

Le projet de loi S-4 prouve à mon avis que des réformes modestes sont possibles, que nous pouvons amorcer une démarche sans être terrifiés à l'idée de ce qui peut nous attendre par la suite. Je soutiendrai même que des changements modestes apportés aujourd'hui nous donneront de meilleures chances de mobiliser la volonté politique voulue pour nous attaquer ultérieurement à des changements plus sérieux. Si nous commençons à remettre en cause, à compromettre le statu quo, nous mettrons en place la dynamique politique qui nous permettra de faire avancer le processus.

Le comité spécial a demandé si l'adoption d'un mandat de huit ans était nécessaire pour garantir que le Sénat évolue conformément au principe de démocratie moderne et aux aspirations des Canadiens. Je dirai qu'une évolution s'impose, qu'elle doit commencer quelque part et que le projet de loi S-4 est un bon point de départ, même si c'est une mesure modeste.

Le mandat de huit ans proposé me semble approprié, bien que je ne sois prêt à perdre à ma vie pour me défendre; je pense qu'il importe peu si le mandat est de neuf, dix ou sept ans. Cependant, il correspond en gros à ce qu'on observe dans le cycle de leadership chez les sociétés commerciales, les entités sans but lucratif et les milieux universitaires, et il cadrera probablement bien avec le cheminement de carrière des nouveaux sénateurs qui seront nommés. Il laisse aux sénateurs le temps de devenir efficace, mais pas celui de se la couler douce.

I also suspect that this proposed reform does not require either provincial consent or reference to the Supreme Court of Canada. I support Bill S-4 for another reason and that is it buys us badly needed time.

This is a contentious argument to make, particularly in Alberta, where people argue that all we have done is talk about Senate reform and that for too long we have talked but refused to walk. They will say, let us get on with it; let us strike while the iron is hot.

The problem, however, is that I feel we have not thought through some of the basic design features of a reformed Senate. For example, and I touch upon this in detail in my paper, I would argue that although an elected Senate is the ultimate goal, we have not thought enough about how they should be elected. The Canada West Foundation has been involved in the past with supporting a Triple-E Senate, but I do not feel that we, nor have other people, given sufficient thought to the mechanisms of election.

If we can get the design details right, we can create a Senate that will serve Canadians well in the 21st century, that will produce a truly national legislature reflecting not only regional diversity across the country, but also diversity within provincial communities. However, if we get these details wrong, we may end up with a Senate that further reinforces regional cleavages, making a bad situation even worse.

Thus, while Bill S-4 shows that Senate reform is possible, we need to get it right. I would argue that Prime Minister Harper is to be applauded for setting the wheels of reform in motion but there is no need to step on the gas.

Before closing, let me briefly mention the amendment to the Constitution of Canada concerning Western provincial representation, which proposes that additional Senate seats be created for British Columbia, Alberta, Manitoba and Saskatchewan. In my paper, I describe this amendment as a poisoned chalice for Senate reform. I was perhaps too kind in my comment.

My concern with the amendment is twofold. First, it is premature to make ad hoc adjustments to the representational base of the Senate. Second, the amendment brands Senate reform as a Western Canadian initiative, while opening up serious disagreement within the West about the differential weight given to the four provinces.

In my view, Senate reform will proceed — indeed, Senate reform should proceed — only if it is seen as beneficial for the country as a whole, as a way to enrich democratic government and strengthen the national Parliament. Framing Senate reform as a bid for greater Western Canadian representation will only

Je suppose que le précédent établi lorsqu'un âge de retraite obligatoire a été imposé aux sénateurs montre que ni le consentement des provinces ni un renvoi à la cour suprême ne sont nécessaires pour donner suite au projet de loi. J'appuie le projet de loi S-4 pour une autre raison encore, et c'est qu'il nous donne un temps précieux.

Cet argument important, particulièrement en ce qui a trait à l'Alberta, où les gens de cette province disent que nous parlons de la réforme du Sénat depuis des décennies et que nous n'avons jamais joint le geste à la parole. Ils diront qu'il faut mettre la main à la pâte, qu'il faut battre le fer pendant qu'il est chaud.

Le problème, toutefois, c'est qu'il nous faut encore réfléchir sérieusement aux caractéristiques fondamentales d'un Sénat réformé. Par exemple, et je traite de cela en détail dans mon texte, je suis prêt à soutenir qu'un Sénat électif est l'objectif ultime à viser, mais nous sommes loin d'avoir réfléchi assez sérieusement aux modalités de l'élection des sénateurs. La Canada West Foundation a déjà participé par le passé à un appui à l'égard d'un Sénat à trois élections, mais nous n'avons pas assez réfléchi au mécanisme des élections, selon moi.

Si nous parvenons à une conception correcte du Sénat, nous pourrions créer une institution qui servira bien les Canadiens pendant une bonne partie du XXI^e siècle, qui nous donnera des institutions parlementaires nationales à l'image de la diversité régionale non seulement au niveau national, mais aussi à l'intérieur des provinces. Cependant, si nous n'arrivons pas à une conception juste, nous risquons d'avoir un Sénat qui accentue les clivages régionaux, et la situation sera pire qu'avant.

Ainsi donc, même si le projet de loi S-4 montre que la réforme du Sénat est possible, il nous faut le temps d'agir correctement. Il faut féliciter le premier ministre Harper d'avoir enclenché la réforme, mais il est inutile de s'emballer.

Avant de conclure, qu'il me soit permis de dire quelques mots de la motion qui propose de modifier la Constitution du Canada pour mieux assurer la représentation des provinces de l'Ouest. Il est proposé d'ajouter des sièges au Sénat pour la Colombie-Britannique, l'Alberta, le Manitoba et la Saskatchewan. Dans mon document, je qualifie cette modification comme étant au mieux une coupe empoisonnée tendue aux partisans de la réforme du Sénat. J'ai peut-être été trop gentil dans mon commentaire.

J'ai deux préoccupations au sujet de cet amendement. Tout d'abord, il est prématuré d'apporter des rajustements ponctuels à la base de représentation du Sénat. Deuxièmement, la modification présente la réforme du Sénat comme une initiative de l'ouest du Canada, ce qui risque de susciter dans l'Ouest de graves dissensions au sujet du poids relatif à accorder aux quatre provinces.

À mon avis, la réforme du Sénat ne se fera — et en fait ne doit se faire — que si elle est perçue comme bénéfique pour l'ensemble du pays, comme une façon d'enrichir le gouvernement démocratique et de renforcer le Parlement national. Présenter la réforme du Sénat comme un moyen d'assurer une plus forte

weaken the prospects for meaningful reform. Therefore, I cannot support the amendment.

In summary, I believe that the modest step forward proposed by Bill S-4 is one that Canadians should take. As the old saying goes, the journey of 100 miles begins with a single step. Let us take that first step and then think through where we are going before breaking into a run.

Thank you for this opportunity. I would be happy to answer any questions you might have.

Senator Austin: Dr. Gibbins, welcome to this committee. I want to acknowledge that you have had a long history of looking at the Senate, looking at constitutional institutions in this country. I first saw your work back in the early 1980s on Western separatism when you prepared a paper for the Privy Council Office, which I still have, I might add.

Obviously, you and I are in disagreement about the Western representation issue, and I would like to question you a bit. I found it rather odd that, with respect to Bill S-4, you are arguing for incrementalism — let us get something moving, better than stasis — but when it comes to Western representation, you are arguing the opposite. Perhaps you might see that contrast, or maybe you do not, but I would appreciate your comments.

Senator Murray and I argued in the chamber that unless we could deal with the high inequity of representation in the West — British Columbia and Alberta, but also Saskatchewan and Manitoba — any chance for Senate reform would likely be faced with substantial resistance.

You talked a bit about this resolution looking as if it is special to Western Canada, but at the same time in Alberta, more than probably in any other part of Western Canada, we have seen a couple of decades of demand for equity in terms of the Senate. You are very familiar with Triple-E, I know — equality, equity and effectiveness, the Brown-Byfield formula. I would ask you to begin with your views of the validity of the Triple-E formula in the context of your remarks. Then I would ask you to explain the poisoned chalice comment, given that there has been a long-standing belief in Western Canada that while equality may not be equity, at least a representation in the Senate that is closer in line with the population of British Columbia and Alberta — that is, 12 and 10 in the current ratios — is desirable, and it is desirable also to reinforce the lower-population provinces of Manitoba and Saskatchewan with additional Senate representation.

Mr. Gibbins: It is somewhat ironic, senator, that we come to different conclusions even though we bring a common set of interests to the table.

représentation aux Canadiens de l'Ouest ne fera qu'amenuiser les chances d'une réforme sérieuse. Il m'est donc impossible d'appuyer cette proposition.

En somme, je crois que les Canadiens devraient accepter la première mesure modeste proposée dans le projet de loi S-4. Comme le dit le vieil adage, un voyage de 1 000 lieues commence toujours par un premier pas. Faisons ce premier pas, et réfléchissons à l'orientation que nous voulons prendre avant de nous lancer à vive allure.

Merci de m'avoir accueilli. Je me ferai un plaisir de répondre aux questions que vous auriez à me poser.

Le sénateur Austin : Monsieur Gibbins, bienvenue au comité. Je tiens à signaler qu'il y a longtemps que vous vous intéressez au Sénat, aux institutions constitutionnelles de ce pays. Je vous ai vu à l'œuvre pour la première fois au début des années 80 sur le séparatisme dans l'Ouest quand vous avez rédigé un document pour le Bureau du Conseil privé, que j'ai encore, dois-je ajouter.

De toute évidence, nous ne sommes pas d'accord vous et moi sur la question de la représentation de l'Ouest, et j'aimerais vous poser quelques questions à ce sujet. J'ai trouvé plutôt étrange qu'à l'égard du projet de loi S-4, vous préconisiez une réforme progressive — attaquons-nous à une chose, plutôt que de ne rien faire — mais quand il s'agit de la représentation de l'Ouest, vous faites valoir le contraire. Vous voyez peut-être ce contraste, ou non, mais j'aimerais connaître votre avis à ce sujet.

Le sénateur Murray et moi-même avons fait valoir au Sénat qu'à moins que nous puissions régler la forte iniquité de la représentation dans l'Ouest — pour la Colombie-Britannique et l'Alberta, mais également pour la Saskatchewan et le Manitoba — toute possibilité de réforme du Sénat se heurterait vraisemblablement à une forte résistance.

Vous avez un peu parlé de cette résolution, la considérant comme si elle était particulière pour l'ouest du Canada, mais en même temps, l'Alberta, probablement davantage que toute autre partie de l'Ouest canadien, demande depuis quelques décennies l'équité au Sénat. Vous connaissez très bien le Triple-E, je sais — égalité, équité et efficacité, la formule Brown-Byfield. J'aimerais commencer par vous demander ce que vous pensez de la validité de la formule du Triple-E dans le contexte de vos remarques. J'aimerais ensuite que vous m'expliquiez votre commentaire sur le calice empoisonné, étant donné qu'on croit depuis longtemps dans l'ouest du Canada que bien que l'égalité n'équivaille peut-être pas à l'équité, du moins une représentation au Sénat davantage conforme à la population de la Colombie-Britannique et de l'Alberta — c'est-à-dire 12 et 10 dans les coefficients actuels — est souhaitable, et qu'il est souhaitable également de renforcer les provinces moins peuplées du Manitoba et de la Saskatchewan en accroissant leur représentation au Sénat.

M. Gibbins : Sénateur, il est quelque peu ironique que nous en venions à des conclusions différentes même si nous présentons une série d'intérêts communs à la table.

Let me begin by referring to some of the earlier testimony when it was asked whether Bill S-4 affects the fundamental nature of the Senate. I believe it does not. However, the amendment that you propose goes to the very core of the Senate, and that is who we should represent and what are the means of representation.

My thinking on this has evolved somewhat over the 1980 presentation to which you referred. I used to be a strong supporter of the Triple-E Senate. My own thinking now is that the equal representation in the Triple-E model is something that Western Canadians have to seriously consider. Not only is it probably not in their own best interests, but it locks us into a narrowly defined view of representation.

As this committee has heard, there are a number of possible forms of representation that we should consider in looking forward. My concern is that the Triple-E model looks back rather than forward, and we have to be more creative in terms of the representational base of the Senate.

My second point is a more practical one. Western Canada represents at the present time the core support for moving on Senate reform. The political challenge then is not so much to elicit that support from Western Canadians but to encourage other Canadians to join in this movement. That is why I am concerned about an amendment that seems to frame the Senate reform issue as something that will be beneficial to the West.

I do not think framing is necessary to bring Western Canadians on board, and it is problematic for convincing the rest of Canadians that they themselves have a stake in Senate reform. My concern is the premature nature of the amendment, not a fundamental opposition to a greater voice for Western Canadians in the national government. I want to think it through more carefully than I have had a chance to do so.

Senator Austin: I am at the opposite end of the analysis. As I said, I believe that dealing with Western representation opens the door to further Senate reform, and that not dealing with it and making it clear that Parliament is prepared to deal with it means a stasis on that issue. My own analysis and the numbers I have seen indicate that, in a sense, the Triple-E argument has been effective in creating a cause in Western Canada which, if not met in an equitable, reasonable and pragmatic way, cannot be overcome.

It is a question of two different perspectives on the issue.

On the question of constitutionality, Senator Murray and I are proposing a constitutional amendment. As you know, the Senate can initiate a constitutional amendment and that is what we have done with respect to representation. It will require seven provinces representing 50 per cent of the population for that issue to be dealt with. Therefore, that is in the hands of the provinces, but Bill S-4 is not, according to the representations of the government. While you say you are not a constitutional lawyer, you have a view that Bill S-4 is constitutional on its own. I will not argue that point with you.

Permettez-moi de commencer en rappelant un des témoignages précédents quand on a demandé si le projet de loi S-4 modifie la nature fondamentale du Sénat. Je dirais que non. Cependant, l'amendement que vous proposez va au cœur du Sénat, à savoir qui nous devrions représenter et quels sont les moyens de la représentation.

Ma pensée à cet égard a quelque peu évolué par rapport à l'exposé de 1980 auquel vous avez fait allusion. J'ai toujours été fortement partisan d'un Sénat Triple-E. Je crois maintenant qu'une représentation égale selon le modèle Triple-E est quelque chose que doivent examiner sérieusement les Canadiens de l'Ouest. Non seulement elle n'est probablement pas dans leur propre intérêt, mais elle nous enferme dans une vue de la représentation étroitement définie.

Comme ce comité l'a entendu, il existe de nombreuses formes possibles de représentation que nous devrions envisager. Je crains que le modèle Triple-E soit rétrograde plutôt que progressiste et nous devons nous montrer plus créatifs en ce qui concerne la base de la représentation au Sénat.

Mon deuxième argument est d'ordre plus pratique. On compte actuellement sur l'appui de l'ouest du Canada pour procéder à une réforme du Sénat. Le défi politique consiste non pas tant à obtenir cet appui des Canadiens de l'Ouest, mais à encourager d'autres Canadiens à se joindre au mouvement. C'est pourquoi je m'inquiète d'un amendement qui semble présenter la question de la réforme du Sénat comme quelque chose qui sera à l'avantage de l'Ouest.

Je ne crois pas que ce soit nécessaire pour rallier les Canadiens de l'Ouest, et cela peut poser problème pour convaincre le reste des Canadiens qu'ils ont intérêt à réformer le Sénat. Je m'inquiète de la nature prématurée de l'amendement, je ne m'oppose pas essentiellement à ce que les Canadiens de l'Ouest aient davantage de poids dans le gouvernement national. J'aimerais y réfléchir davantage que je n'ai eu la chance de le faire.

Le sénateur Austin : Je me situe à l'autre bout de l'analyse. Comme je l'ai dit, je crois que traiter de la représentation de l'Ouest ouvre la porte à une autre réforme du Sénat, et que s'abstenir d'en traiter tout en précisant que le Parlement est prêt à le faire signifie que la question va en rester là. Ma propre analyse et les chiffres que j'ai vus indiquent que dans un sens, même si l'argument du Triple-E a réussi à créer une cause dans l'ouest du Canada, si on ne le règle pas de façon équitable, raisonnable et pragmatique, il ne pourra avoir de suite.

Il y a deux façons différentes d'envisager la question.

À propos de la constitutionnalité, le sénateur Murray et moi-même proposons de modifier la Constitution. Comme vous le savez, le Sénat peut proposer de modifier la Constitution et c'est ce que nous avons fait en ce qui concerne la représentation. Pour pouvoir traiter de cette question, il faudra l'assentiment de sept provinces représentant 50 p. 100 de la population. Cette question est donc entre les mains des provinces, mais pas le projet de loi S-4, d'après les représentations du gouvernement. Bien que vous disiez ne pas être un constitutionnaliste, vous dites que le projet de loi S-4 est constitutionnel en soi. Je ne vais pas débattre de ce point avec vous.

The concern that you and others have expressed concerning this first step is that it is not a valuable step without seeing both the bigger picture and what the Prime Minister wants to do. As he told us, he will introduce a bill in the fall that deals with a kind of election formula. We do not know what he will propose.

To create an appointment process that may be unconstitutional would create a mess, and to move ahead of seeing the Prime Minister's proposals for an elected Senate would not carry the step of Senate reform towards elected, which you have supported. There is nothing coming unless we know what the elected side is.

How would you reach your goal of an elected Senate through Bill S-4, given the picture I have provided?

Mr. Gibbins: I agree that Bill S-4 is a modest step. My thinking comes from two points of view. First, as I mentioned in my opening comments, I am looking for some movement on the Senate reform front, and I have found it frustrating that any movement over the past 25 years has been rejected because of the fear of the steps that might follow. Personally, I find that difficult.

Second, what if Bill S-4 was not only the first step but the last step? Would it leave the Senate worse off as a consequence? If everything else falls apart and this is as far as we go, would we have made a mistake? My own thinking is probably not. Bill S-4 is not a bad reform for the existing Senate. It does not leave the Senate impaired if nothing else follows. That is why I feel it serves as an appetizer. It begins to set the stage for a larger Senate debate without bringing a high degree of risk to the existing Senate. If I thought that Bill S-4 could leave the Senate damaged as a political institution, then I would not support it. However, I do not see that as a likely outcome.

Senator Angus: To summarize your principal point as we understand it, you have no problem with Bill S-4 as drafted. You would not have any objection if it went to seven years or up to nine or 10 or even 11, but you feel eight is good because it is sort of in sync with current practice in other institutions.

Mr. Gibbins: That is correct.

Senator Angus: You may have commented on the ability to be re-elected or appointed through a second term — I guess the word is renewability. What is your thought there?

Mr. Gibbins: I do not have a firm impression. However, if we think of Bill S-4 as a transitional mechanism, then it seems the transitional nature of the bill would argue against having those appointments renewable. Renewability implies a degree of permanency, that we are looking ahead well beyond the eight-year term, and, therefore, if Bill S-4 is seen as the opening step in a larger process, it would be incongruous to have appointees under this bill open for renewal.

La préoccupation que vous et d'autres avez exprimée concernant cette première mesure, c'est qu'elle n'est pas valable si l'on ne tient pas compte de toute la situation et de ce que le premier ministre veut faire. Comme il nous l'a dit, il présentera à l'automne un projet de loi portant sur une formule électorale. Nous ne savons pas ce qu'il va proposer.

Créer un processus de nomination qui pourrait s'avérer inconstitutionnel sèmerait la pagaille, et aller de l'avant sans connaître les propositions du premier ministre sur un Sénat élu ne ferait pas progresser la réforme du Sénat en ce sens, que vous appuyez. Il n'y a rien en vue à moins que nous sachions ce qu'on envisage du côté des élections.

Comme atteindriez-vous votre but d'un Sénat élu par le biais du projet de loi S-4, étant donné le tableau que j'ai tracé?

M. Gibbins : Je conviens que le projet de loi S-4 est une mesure modeste. Ma pensée découle de deux points de vue. Tout d'abord, comme je l'ai mentionné dans mes remarques préliminaires, j'envisage un mouvement sur le front de la réforme du Sénat, et j'ai trouvé frustrant qu'au cours des 25 dernières années tout mouvement ait été rejeté en raison de la crainte des mesures qui pourraient suivre. Personnellement, je trouve cela difficile.

Ensuite, et si le projet de loi S-4 n'était pas seulement un premier pas, mais le dernier? Le Sénat s'en trouverait-il en pire état? Si tout le reste tombe à l'eau et que nous n'allons pas plus loin, aurons-nous fait une erreur? À mon avis, probablement pas. Le projet de loi S-4 ne constitue pas une mauvaise réforme du Sénat existant. Il n'handicaperait pas le Sénat si rien d'autre ne suit. C'est pourquoi je le vois comme une petite entrée. Il met la table pour un débat plus en profondeur sur le Sénat sans mettre très en péril le Sénat existant. Si je croyais que le projet de loi S-4 pouvait faire du tort à l'institution politique qu'est le Sénat, je ne l'appuierais pas, mais cela me semble plutôt improbable.

Le sénateur Angus : Pour résumer l'essentiel de votre propos, si je le comprends bien, vous dites ne pas voir d'inconvénients dans le projet de loi S-4 sous sa forme actuelle. Vous n'auriez pas d'objection à ce qu'on opte pour un mandat de sept ou neuf ans, ou même de dix ou onze ans, mais vous pensez qu'un mandat de huit ans serait bon parce qu'il se rapprocherait assez des usages actuels d'autres institutions.

M. Gibbins : Exactement.

Le sénateur Angus : Vous auriez pu vous exprimer sur la possibilité d'être réélu ou nommé pour un deuxième mandat, je pense qu'on parle du caractère renouvelable du mandat. Qu'en pensez-vous?

M. Gibbins : Je n'ai pas d'opinion arrêtée. Cependant, si l'on voit le projet de loi S-4 comme un mécanisme de transition, je pense que la nature même du projet de loi nous porte à être contre le renouvellement des mandats. Le renouvellement sous-entend un degré de permanence, qui va bien au-delà du mandat de huit ans, et par conséquent, si le projet de loi S-4 est considéré comme un premier pas dans une réforme plus en profondeur, il serait incongru que les nominations en vertu de ce projet de loi soient renouvelables.

My gut instinct is that renewal is not a positive option at this point.

Senator Angus: The bill has not had second reading but we are told, at least so far, that the intention is that it would be renewable. The Prime Minister has indicated some degree of flexibility and not only as to term.

In terms of your background and what you have just described as the evolution of your thinking, how would you feel about an amendment to the bill as drafted to make it 10 years expressly non-renewable? Would that improve it?

Mr. Gibbins: Having the length of term non-renewable, to my mind, would strengthen the bill. The shift from eight to 10 years strikes me as an unnecessary amendment, but not an amendment that I would strongly oppose. We are looking at a fairly fine distinction.

In political life, and in most forms of life, only certain numbers are real. Eight seems a lot shorter than 10 in the way we think about the world. When we move into double digits, it begins to look more and more like the status quo, whereas eight sends a different signal. However, we are talking about fine distinctions at the margins, and the intent of Bill S-4 would not be seriously damaged by either non-renewability or a shift from eight to 10 years.

Senator Angus: The other point, as I understood it originally in your thinking, going back 30 years, you were for comprehensive renewal or reform or nothing. You have now evolved to an incremental series of measures with the ultimate goal of full scale reform.

You have probably read some of the hearings that we have had already. I do not think it is a universal view. At least one senator has said it is comprehensive or nothing in his view and that would be dangerous. Indeed, going step by step is a dangerous way to get into the fray.

Could you comment on that?

Mr. Gibbins: There is no question in my mind that there are only a limited number of steps we can take before encountering the need for more comprehensive reform or the need for a constitutional amendment. There is no question in my mind that we cannot go very far down the slippery slope before we hit that need.

The question then is whether the threat of constitutional change is one that should deter us from opening up the debate.

My own reading on this, which is partly informed by public opinion polling, is that the fear we have of opening up the constitutional debate may be experienced more sharply by the political leadership of the country, which has borne more immediate scars from past constitutional issues, than by the Canadian public. Speaking personally, and not as an academic analyst, given the choice of resisting any reform for fear that it might embroil us in constitutional change, or wading into the constitutional reform battle, I would pick wading into the

Mon instinct masculin me dit que le renouvellement ne serait pas une option positive pour l'instant.

Le sénateur Angus : Ce projet de loi n'a pas encore subi de seconde lecture, mais selon ce qu'on nous dit, du moins jusqu'à maintenant, l'intention serait de rendre ces mandats renouvelables. Le premier ministre a manifesté une certaine ouverture, et non seulement sur le mandat lui-même.

Pour ce qui est de votre expérience et de ce que vous venez de décrire comme l'évolution de votre réflexion, que diriez-vous que le projet de loi actuel soit modifié pour que les mandats soient fixés à 10 ans et qu'ils soient clairement non renouvelables? Est-ce que ce serait mieux?

M. Gibbins : À mon avis, on renforcerait le projet de loi si l'on rendait les mandats non renouvelables. Le changement de huit à dix ans ne me semble pas nécessaire, mais je ne m'y opposerais pas avec force non plus. C'est une distinction plutôt subtile.

Dans la vie politique comme ailleurs, seulement certains chiffres sont réels. Huit semble beaucoup plus petit que dix selon notre conception du monde. Dès qu'il y a deux chiffres, les choses semblent de moins en moins changer, alors que huit envoie un message différent. Cependant, ce sont des distinctions subtiles dans les détails, et l'intention du projet de loi S-4 ne sera pas gravement mise en péril par le caractère non renouvelable ou une modification de huit à dix ans.

Le sénateur Angus : Par ailleurs, si j'ai bien compris ce que vous pensez, il y a 30 ans, vous étiez pour un renouvellement ou une réforme exhaustive ou rien du tout. Vous acceptez maintenant l'idée d'une série de mesures progressives en vue du but ultime de la réforme totale.

Vous avez probablement lu le compte rendu de certaines de nos séances passées. Je ne pense pas que ce soit l'avis de tous. Il y a au moins un sénateur qui a dit qu'il fallait que ce soit tout ou rien à son avis et que ce serait dangereux. En effet, il est dangereux d'entrer sur le champ de bataille un pas à la fois.

Qu'en pensez-vous?

M. Gibbins : Il ne fait aucun doute dans mon esprit qu'il n'y a qu'un nombre limité de mesures que nous pouvons adopter avant de devoir nous attaquer à une réforme plus exhaustive ou à une modification constitutionnelle. Il ne fait aucun doute dans mon esprit que nous ne pouvons pas aller très loin sur cette pente glissante avant d'en ressentir le besoin.

Il faut donc nous demander si la menace d'une modification constitutionnelle devrait nous empêcher d'ouvrir le débat.

Ma propre interprétation, qui est influencée en partie par les sondages d'opinion publique, c'est que les dirigeants politiques du pays craignent probablement plus d'ouvrir le débat constitutionnel que le public canadien parce qu'ils portent les cicatrices les plus immédiates des anciens enjeux constitutionnels. Personnellement, et je ne parle pas en tant qu'analyste universitaire, je pense qu'entre le choix de résister à une réforme par crainte qu'elle ne nous empêche dans un changement constitutionnel et celui de plonger dans la bataille pour une

constitutional reform battle. I would like to see some movement on this file before I am dead. I do not see the threat of constitutional reform as being a necessary deterrent to Senate reform.

Senator Angus: I have one last question flowing from your opening. I think your words were that there are only a limited number of measures open to us without comprehensive constitutional amendment. Can you suggest one or two others besides the one embraced in Bill S-4?

Mr. Gibbins: There has been discussion, certainly, about a possible consultation mechanism that the federal government might employ other than direct election. In my view, that moves us very close to the core nature of the Senate and becomes close to constitutional reform by stealth, in a sense, and I do not think it will avoid a larger constitutional debate.

When I referred to Bill S-4 as providing some space and time, what I really hope is that the Senate hearings we are part of today will help encourage that broader debate of what the path forward might be, because we cannot go much further down that path before needing a clear sense of direction.

[Translation]

Senator Chaput: Good afternoon, Mr. Gibbins. I am always particularly interested in reading Canada West Foundation publications. I am from Manitoba and I am always curious to learn more about communities in Western Canada. I hope that one day, you will publish an article on francophones living in this part of the country because they are also part of the landscape in Western Canada.

I have two questions for you. The first concerns one of the comments you made early on in your presentation. You stated that since 1990, the need for more effective regional representation in Parliament is a subject that has been broached with greater frequency.

Could you define for me the expression "more effective regional representation"? In your opinion, what does the word "effective" mean in this context?

[English]

Mr. Gibbins: My concern about the nature of regional representation in the national institution is twofold. First, the channels of regional representation in the Canadian parliamentary system tend to be relatively obscure or opaque to the general public. We often hear about how effective cabinet ministers are in championing the needs or aspirations of their provinces, but that takes place largely within the confines of cabinet. We cannot see it happening. What we see from the outside is a parliamentary system in which regional diversity tends to be suppressed in the interests of a larger parliamentary discipline, party discipline. It is not that things do not happen; it is that we do not see them as happening. As a consequence,

réforme constitutionnelle, nous devrions choisir de plonger dans la bataille pour une réforme constitutionnelle. J'aimerais voir ce dossier avancer avant ma mort. Je ne crois pas que la menace d'une réforme constitutionnelle compromette nécessairement la réforme du Sénat.

Le sénateur Angus : J'ai une dernière question à vous poser dans la foulée de votre dernière intervention. Si je ne me trompe pas, vous avez dit qu'il n'y avait qu'un nombre limité de mesures que nous pouvions adopter sans amorcer une modification exhaustive de la Constitution. Pouvez-vous en nommer une ou deux à part celle visée par le projet de loi S-4?

M. Gibbins : Il est certain qu'il y a des discussions sur les mécanismes de consultation autres que l'élection directe que le gouvernement fédéral pourrait utiliser. À mon avis, cela touche de très près la nature même du Sénat et nous approche d'une réforme constitutionnelle par la ruse, d'une certaine façon, mais je ne pense pas que nous puissions pour autant éviter un débat constitutionnel plus vaste.

Lorsque j'ai dit que le projet de loi S-4 nous donnait de l'espace et du temps, je voulais dire que j'espère vraiment que les audiences du Sénat auxquelles nous participons aujourd'hui vont contribuer à favoriser un débat plus en profondeur sur la voie à suivre, parce que nous ne pouvons pas aller beaucoup plus loin sans avoir une idée claire de l'orientation à prendre.

[Français]

Le sénateur Chaput : Bon après-midi, monsieur Gibbins. Je lis toujours avec grand intérêt les publications du Canada West Foundation. Je suis du Manitoba et cela m'intéresse beaucoup de connaître le profil de la communauté de l'Ouest. J'espère qu'un jour vous rédigerez quelque chose pour les francophones de l'Ouest parce qu'ils font aussi partie de cette composante de l'Ouest canadien.

J'ai deux questions à vous poser. La première concerne le commentaire que vous avez fait au début de votre présentation, à savoir que depuis 1990, à titre d'exemple, vous dites que la nécessité d'une représentation régionale plus efficace au sein du Parlement est de plus en plus discutée.

J'aimerais que vous me donniez votre définition d'une représentation régionale plus efficace. À votre avis, que veut dire le mot « efficace » dans un tel contexte?

[Traduction]

M. Gibbins : Mon inquiétude sur la nature de la représentation régionale dans l'institution nationale comporte deux volets. D'abord, les mécanismes de représentation régionale dans le système parlementaire canadien semblent relativement obscurs ou opaques pour le grand public. On entend souvent dire que les ministres du cabinet sont excellents pour défendre les besoins et les aspirations de leur province, mais tout cela se passe surtout derrière les portes closes du cabinet. Nous n'en sommes pas témoins. De l'extérieur, on voit un système parlementaire dans lequel la diversité régionale semble disparaître au profit d'une discipline parlementaire dominante, la discipline de parti. Ce n'est pas qu'il n'y a rien qui se passe, c'est que nous ne le voyons pas.

provincial governments have stepped into that representational void and premiers have become our conduit for expressing our point of view to the national government. To my mind, that weakens the nature of parliamentary democracy in Canada because it takes regional representation out of Parliament where it belongs and into the realm of intergovernmental relations, which is even more opaque in some respects for average citizens. The publicly visible nature of regional representation is the problem.

[Translation]

Senator Chaput: You maintain that as a first step, Bill S-4 is a sound piece of legislation and a modest reform initiative.

In your opinion, is it even possible to recommend changing Senate terms, for example, limiting them to eight years, without first knowing what process the Prime Minister would like to bring in to elect or appoint senators?

Can we discuss tenure before we even have some idea of what process is being considered?

[English]

Mr. Gibbins: Yes, we can begin. I would make two points. First, I have described it as a good starting point, although I am saying that it is a starting point and any starting point to my mind is a good starting point. Second, even if subsequent reforms collapse, even if they do not move us forward, I do not believe that Bill S-4 leaves the Senate in a damaged state. If the Senate were to recommend that reappointment be possible, then of course Bill S-4 leaves us in a more status-quo situation because it allows longer terms and looks more like the Senate we have today. So the low-risk option is to support the eight-year term but make it renewable.

However, the non-renewable term is not a high-risk option for the Senate, although I speak as an outsider to the body and may well be missing some important nuances in that argument.

Senator Comeau: I would like to go to questions raised by your presentation. My first question concerns your views versus those of the Canada West Foundation, of which you are the president and CEO. You indicated that these are your views rather than those of the foundation. Where are the fundamental differences between your opinions and those of the Canada West Foundation?

Mr. Gibbins: Yes, it is always difficult to separate the CEO from the organization that he represents.

Senator Comeau: That is why I asked the question.

Mr. Gibbins: I realize that.

The Canada West Foundation has been active in the Senate reform field since 1981. To my knowledge, the foundation has never, as an organization, taken a stance on Senate reform. There

Par conséquent, les gouvernements provinciaux tentent de combler le vide sur le plan de la représentation, et les premiers ministres deviennent les porte-voix de nos points de vue au gouvernement national. D'après moi, cela affaiblit la nature de la démocratie parlementaire au Canada parce que la représentation régionale vient de l'extérieur du Parlement, où elle devrait être, pour devenir le propre des relations intergouvernementales, qui sont encore plus obscures à certains égards pour le citoyen moyen. La visibilité publique de la représentation régionale pose problème.

[Français]

Le sénateur Chaput : Concernant maintenant le projet de loi S-4, vous dites que c'est un bon projet de loi de départ et que c'est une réforme modeste.

À votre avis, est-il possible de recommander des changements à la durée du mandat des sénateurs, par exemple un mandat de huit ans, sans connaître le processus que le premier ministre voudra mettre en place pour élire ou nommer les sénateurs?

Est-il possible de commencer avec la durée du mandat sans avoir une idée du processus qui nous attend?

[Traduction]

M. Gibbins : Oui, nous pouvons commencer. J'aimerais dire deux choses. Premièrement, j'ai déjà dit que c'était un bon point de départ, bien que ce ne soit qu'un point de départ, mais d'après moi, c'est déjà bon qu'il y ait un point de départ. Deuxièmement, même si les prochaines réformes échouent, même si elles ne nous mènent pas plus loin, je ne pense pas que le projet de loi S-4 laisse le Sénat en mauvais état. Si le Sénat recommandait qu'il soit possible d'obtenir un nouveau mandat, alors bien sûr, le projet de loi S-4 ne changerait pas grand chose à la situation actuelle, parce qu'il permettrait des mandats plus longs, et le résultat ressemblerait beaucoup au Sénat d'aujourd'hui. L'option la moins risquée consisterait donc à appuyer l'option d'un mandat de huit ans, mais de le rendre renouvelable.

Cependant, le mandat non renouvelable ne constitue pas une option très risquée pour le Sénat, bien que j'aie un regard externe de l'institution et qu'il peut très bien y avoir des nuances importantes qui manquent à cet argument.

Le sénateur Comeau : J'aimerais vous poser quelques questions que soulève votre exposé. Ma première question concerne vos opinions par rapport à celles de la Canada West Foundation, dont vous êtes le président-directeur général. Vous avez précisé que ces points de vue étaient les vôtres plutôt que ceux de la fondation. Quelles sont les différences fondamentales entre vos opinions et celles de la Canada West Foundation?

M. Gibbins : Il est vrai qu'il est toujours difficile de séparer le PDG de l'organisme qu'il représente.

Le sénateur Comeau : C'est pourquoi je vous pose la question.

M. Gibbins : J'en suis conscient.

La Canada West Foundation s'intéresse activement à la réforme du Sénat depuis 1981. À ma connaissance, la fondation elle-même n'a jamais pris position sur la réforme sénatoriale. Il

is no board resolution; there is nothing of that sort. What the Canada West Foundation thinks about Senate reform is a reflection of the president and CEO. That is why I point out that that thinking has evolved. If I went back to my own board with what I am talking about today, I think I could persuade them but many on that board might not see it as a faithful reflection of their view on Senate reform.

Senator Comeau: You mentioned in your presentation that, as a further consequence, the role of provincial premiers in national political life was inflated as they were seen as the only effective conduit for regional interest and aspirations into national affairs. What is wrong with that?

Mr. Gibbins: I have several concerns. I frame my concerns from my own experience within the province of Alberta, which is not perhaps a typical point of view on the world, although I think in this case Alberta exaggerates a more general national trend.

I have spent 35 years in a provincial political environment in which the dominant issues have been federal-provincial. I do not think that situation has helped the quality of political life within the province. It has moved federal issues back on to the provincial stage. Maybe I am a bit of a classicist on this, but there is something appealing to me about provincial governments handling provincial affairs and national governments handling national affairs. We have muddied that water in a way that I think is unfortunate.

Senator Comeau: That leads me to my next question, which deals with some comments you made.

Federal systems usually provide for some representation from constituent communities, in our case the provinces. You argue that the bicameral system should represent this constituency, the regions in our case.

Could you comment on those who make the suggestion that such a division may not be the most appropriate way of trying to provide regional representation? For example, there is a much closer constituency between the fisheries communities of the West Coast and Vancouver Island and the fisheries communities of the Atlantic coast as opposed to the West Coast and Vancouver Island to the city of Vancouver.

A case could be made that provincial interests may not be the way to go. Maybe it should be urban versus rural or other ways of looking at constituency units.

Mr. Gibbins: I believe that is a critically important question. My own work on this issue during the last 15 years has taken me along the same direction your thoughts are leading, which is that Canadians wear many hats in their political life. One of those hats is a provincial identity, but we organize our lives in many different ways.

n'y a pas grande résolution, rien de ce type. La position de la Canada West Foundation sur la réforme du Sénat est donc le reflet du point de vue du PDG. C'est pourquoi je précise que cette réflexion a évolué. Si je faisais part de mes propos d'aujourd'hui à mon propre conseil d'administration, je pense que je pourrais persuader les membres, mais beaucoup ne verraient peut-être pas ma position comme le reflet fidèle de leur point de vue sur la réforme du Sénat.

Le sénateur Comeau : Vous avez mentionné dans votre exposé que comme autre conséquence, le rôle des premiers ministres provinciaux dans la vie politique nationale a augmenté parce qu'ils sont perçus comme les seuls porte-voix efficaces des intérêts et des espoirs régionaux dans les affaires nationales. En quoi est-ce mauvais?

M. Gibbins : Je vois plusieurs problèmes. Je me fonde sur ma propre expérience de la province de l'Alberta, ce qui ne constitue peut-être pas un point de vue typique du monde, bien que j'estime que dans ce cas-ci, la position albertaine s'avère être une exagération d'une tendance nationale générale.

J'ai passé 35 ans à travailler en politique provinciale, un domaine où les questions dominantes sont fédérales-provinciales. Je doute que cette situation n'améliore la qualité de la vie politique dans la province. Elle a simplement repoussé les enjeux fédéraux dans l'arène provinciale. Je suis peut-être un peu vieux jeu, mais il me semble souhaitable que les gouvernements provinciaux s'occupent d'affaires provinciales et que les gouvernements nationaux s'occupent d'affaires nationales. Nous avons brouillé les cartes d'une façon que j'estime bien malheureuse.

Le sénateur Comeau : Cela m'amène à vous poser une autre question sur les observations que vous avez faites.

Habituellement, les régimes fédéraux comprennent des dispositions pour assurer la représentation des collectivités d'électeurs, dans notre cas, des provinces. Vous dites qu'il faut représenter les groupes d'électeurs, c'est-à-dire les régions ici, dans le système bicaméral.

Pouvez-vous nous dire ce que vous pensez de l'opinion de certains que cette répartition n'est peut-être pas la plus appropriée pour assurer une représentation régionale? Par exemple, il y a un lien beaucoup plus étroit entre les collectivités de pêcheurs de la côte Ouest et de l'île de Vancouver et les collectivités de pêcheurs de la côte Atlantique qu'entre les collectivités de la côte Ouest et de l'île de Vancouver et celles de la ville de Vancouver.

On pourrait prétendre que les intérêts provinciaux ne sont pas les plus représentatifs. Peut-être serait-il préférable de faire la distinction entre les réalités urbaines et les réalités rurales et de trouver d'autres façons de concevoir les groupes d'électeurs.

M. Gibbins : Je pense que c'est une question fondamentale. Mes propres travaux des 15 dernières années me portent à partager beaucoup vos réflexions, c'est-à-dire que les Canadiens peuvent voir les choses sous divers angles dans leur vie politique. Il y a l'identité provinciale, mais nous organisons nos vies de bien des façons différentes.

My concern is that some of the existing models we have for Senate reform — and I include the Triple-E model — are framed more by looking back than by looking forward. I would hate to finally get through all the battles of constitutional reform and end up with a Senate that was well-designed for the last century but not for the next.

My concern is that the debate to this point has been shaped by a degree of regional conflicts and provincial identities that may be eroding as our own political system moves forward. Therefore, I would be very hesitant to endorse a Senate reform that would reinforce the provincial identities we have and not give full play to the other identities. That is why I am cautious about moving too quickly.

Senator Comeau: I recently read in newspapers that Northern Ontario was looking to Manitoba as being more closely akin to their problems, issues and concerns as opposed to downtown Toronto. That is why I am asking these questions.

In your presentation you ask a question regarding what role parties should play in Senate elections. I was intrigued by that. Are you suggesting that parties might not have a role in Senate elections?

Mr. Gibbins: I find it difficult to imagine that parties would not intrude upon Senate elections. In fact, the use of the word “intrude” is more negative than I mean.

However, there are ways of structuring elections for the Senate that might minimize the role of parties and might allow other forms of political organizations to come more to the fore.

I think if we are creative, we can have a Senate that is a more robust representational body than we have at the present time. Along the way, we may be able to moderate, in some way, the constraint of parties on the operations of the Senate. Moderation is the only goal, not avoidance.

[Translation]

Senator Dawson: As the saying goes, a journey of a thousand miles starts with one step.

[English]

The journey starts, but it would be beneficial if we at least knew where we were going.

The problem of having a good departure is very interesting, and I think we must launch this debate. It is important. Is it leading to Charlottetown or is it leading to Meech Lake? It is leading to a Triple-E Senate, to elected senators or to a Senate that has more power than the House of Commons because they are elected and they represent the regions? I think we have to look at the direction we want to go. The reality is, and I raised it a few weeks ago —

Ce qui me dérange, c’est que les modèles existants desquels nous pouvons nous inspirer pour la réforme du Sénat — ces derniers comprennent le modèle des trois E — découlent plus d’une vision historique que d’une vision de l’avenir. Je serais extrêmement déçu que nous nous décidions enfin à nous attaquer à la réforme constitutionnelle pour nous retrouver en bout de ligne avec un Sénat adapté au siècle dernier mais pas au suivant.

Je déplore que le débat jusqu’ici s’articule autour de conflits régionaux et d’identités provinciales qui sont peut-être en train de s’éroder au fur et à mesure que notre système politique évolue. Par conséquent, j’hésiterais beaucoup à appuyer une réforme sénatoriale qui renforcerait les identités provinciales actuelles sans donner aux autres identités la place qu’elles méritent. C’est pourquoi je suis prudent et je veux éviter d’avancer trop vite.

Le sénateur Comeau : J’ai lu récemment dans les journaux que les gens du Nord de l’Ontario trouvaient que les gens du Manitoba avaient des problèmes et des préoccupations plus près des leurs que ceux du centre-ville de Toronto. C’est la raison pour laquelle je vous pose ces questions.

Dans votre exposé, vous avez posé une question sur le rôle des partis dans des élections sénatoriales. Vous m’avez intrigué. Essayez-vous de dire que les partis pourraient ne pas avoir de rôle à jouer dans des élections sénatoriales?

M. Gibbins : Je trouverais difficile à imaginer que les partis ne s’ingèrent pas dans les élections sénatoriales. En fait, le mot « ingérer » est plus négatif que ce que je veux dire.

Cependant, nous pourrions structurer les élections sénatoriales de manière à réduire au minimum le rôle des partis et à permettre à d’autres formes d’organisations politiques de participer.

Je pense que si nous faisons preuve de créativité, nous pouvons nous doter d’un Sénat plus représentatif que le Sénat actuel. En même temps, nous pourrions atténuer un peu les contraintes des partis dans les activités du Sénat. Le but n’est que de les atténuer et non de les éviter.

[Français]

Le sénateur Dawson : Comme le dit le vieil adage : un voyage de mille lieux devra commencer par un premier pas.

[Traduction]

Le voyage commence, mais il serait bon que nous sachions au moins vers où nous nous dirigeons.

Le problème du bon départ est très intéressant, et je pense qu’il faut lancer le débat. C’est important. Nous dirigeons-nous vers un Charlottetown ou un Lac Meech? Nous dirigeons-nous vers un Sénat aux trois E, un Sénat de sénateurs élus, ou vers un Sénat doté de plus de pouvoir que la Chambre des communes parce que les sénateurs seraient élus et qu’ils représenteraient les régions? Je pense que nous devons nous interroger sur notre orientation. Je l’ai déjà dit il y a quelques semaines, la réalité est telle que ...

[Translation]

Mr. Gibbins, conceivably we could have a Senate in which there is no opposition. That would be a first in Canadian history. We have always had a Senate with an opposition to counterbalance senators appointed by the government in power and the opposition. There has always been an opposition, whether for regional, ethnic or political reasons. In theory, the current model has provided an opportunity, to Mr. Trudeau, Mr. Mulroney and Mr. Chrétien alike, to come up with a model that would do away with the opposition in the Senate.

The first step is an important one. I am delighted to see a constitutional approach taken. Unlike some, I was a staunch supporter of Meech Lake. I was somewhat less enthusiastic about the Charlottetown Agreement. However, it was, in my view, a step in the right direction. I was among those who voted in favour of the initial stage in the process, namely the patriation of the Constitution.

In my first political incarnation, the issue under debate was whether we needed Westminster's permission to seek changes. Therefore, as I saw it, it was an important step. However, we knew the direction in which we were headed. Perhaps we did not reach our objective with the Meech and Charlottetown accords, but at least we had an objective in our sights. All we know at this time is that a term in the Senate would be limited to eight years. A senator may be able to seek another mandate, but that is not a certainty. Perhaps a term of office would be 10 years, but that is not a certainty either. We will find out in the fall if senators will be elected to office. I agree with the first stage of the Senate reform process.

[English]

The journey must start somewhere, but we should know where we are going. If we are to take that first step, will it be in the form of a Triple-E Senate? Will it be a Senate in which elected senators have more power than the House of Commons and as a block could have one party structure that prevents the elected House of Commons from doing what it wants to do? Will senators all be of the same political affiliation, named by the Prime Minister of the day? I think there is a lot of "sagesse" in the journey. It must begin, but we must interrogate ourselves and be sure we know where we are headed.

My question is this: Should the check and balance of an assurance that we will not have a Senate without opposition be contingent on renewal or non-renewal? If you have 10- or 12-year terms, you minimize the chances of having a totally controlled Senate by one political leader.

Mr. Gibbins: I was struck by the previous debate and the concern you raised about a Senate that might be reflective only of a single party. To my mind that is a very real issue. If that becomes a rationale for an extended term, then that is something that should be seriously considered. You have raised a very significant concern.

[Français]

Monsieur Gibbins, on pourrait avoir potentiellement un Sénat où il n'y a pas d'opposition. Ce n'est jamais arrivé dans l'histoire du Canada. On a toujours eu un Sénat où il y avait une opposition équilibrée, qui faisait un contrepoids entre les sénateurs nommés par le gouvernement en place et l'opposition. Il y avait une opposition, que ce soit pour des raisons régionales, ethniques ou politiques. Théoriquement, le modèle actuel nous aurait permis, tant avec M. Trudeau, M. Mulroney qu'avec M. Chrétien, d'avoir un modèle où on aurait aboli l'opposition au Sénat.

C'est bon de faire le premier pas. Je suis heureux qu'on ait une démarche constitutionnelle. Contrairement à d'autres, j'étais passionnément favorable à la démarche du lac Meech. Je l'étais un peu moins pour celle de Charlottetown. Mais je trouvais que c'était une bonne étape. Je suis parmi ceux qui ont voté pour la première étape qui était le rapatriement de la Constitution.

Dans ma première vie politique, on débattait pour savoir si on devait aller à Londres obtenir la permission de faire des changements. Donc pour moi, cela avait été une étape importante. Mais on savait vers quoi on s'en allait. On ne s'y est peut-être pas rendu avec les accords de Meech et de Charlottetown, mais on avait un objectif. Aujourd'hui, tout ce qu'on sait, c'est que la durée du mandat sera de huit ans. On pense que le mandat sera renouvelable, mais on n'en est pas sûr; on pense que le mandat peut être de dix ans, on n'en est pas sûr. Et on pense que les sénateurs peuvent être élus, on le saura à l'automne. Je suis d'accord avec une première étape de la réforme du Sénat.

[Traduction]

Le voyage doit commencer quelque part, mais nous devons savoir où nous allons. Si nous faisons ce premier pas, est-ce que ce sera vers un Sénat aux trois E? Est-ce que ce sera un Sénat où les sénateurs élus ont plus de pouvoir que la Chambre des communes, un bloc qui pourrait se doter d'une structure de parti qui empêche la Chambre des communes élue de faire ce qu'elle veut? Les sénateurs auront-ils tous la même allégeance politique, soit celle du premier ministre du jour? Je pense qu'il y a beaucoup de sagesse dans ce voyage. Il doit commencer, mais nous devons nous interroger et être certains de savoir vers où nous nous dirigeons.

Ma question est la suivante : les mécanismes de poids et de contrepoids nécessaires pour nous garantir que nous n'aurons pas un Sénat sans opposition dépendent-ils du caractère renouvelable ou non du mandat? Si les mandats sont de dix ou douze ans, on réduit beaucoup les risques de se retrouver avec un Sénat totalement dirigé par un leader politique.

M. Gibbins : J'ai été frappé par le débat précédent et ce que vous avez dit sur la crainte qu'on se retrouve avec un Sénat qui reflète seulement le point de vue d'un parti. C'est un enjeu très réel. S'il justifie la prolongation du mandat, il faut y réfléchir sérieusement. Vous soulevez un problème très grave.

Your more general point is about the need to interrogate ourselves and interrogate others about where we are going. I have no hesitation whatsoever in saying that that is the broader debate we need for the Senate to push the Prime Minister in terms of spelling out this longer vision of Senate reform, which is an appropriate step for the Senate to take. The issue is whether that uncertainty about the future is a sufficient concern to stop this initial step.

My view from reading the testimony to the Senate is that this first step has in fact started the general interrogation that you are calling for, which I think is really healthy. That is what we need within the country. Let us get this going, but let us push as hard as possible for greater clarity on what that sense of direction might be.

Senator Dawson: We already know that this autumn there potentially could be the next step of an electoral process — a referendum or provincial elections. In agreeing with you that we have to do these first steps, is the relationship between naming senators and getting them elected too tightly knit or too important to say, “Let us deal with the duration of the mandate, eight years or 12 years, and once we are decided, then determine whether senators will be either appointed or elected”? Is it not easier to deal with both of those issues at the same time?

Mr. Gibbins: I do not see them as being as tightly connected as you suggest. I see the limited term issue as something that does in fact stand on its own, although it has triggered this larger angst about the nature of the Senate, and that is to be applauded.

If I were asked today to support a hypothetical piece of legislation about a different kind of appointment process, I would be more hesitant to do so because that does call into question the fundamental nature of the Senate and what kind of institution, what kind of Parliament we want going forward in this century.

Again, I keep coming back to the same point. I do not see this as a starting point that is damaging to the Senate if that is as far as we go. The steps that are being suggested or talked about hypothetically concerning a different format of appointment are much more serious in my mind and call into question the more immediate need for a full discussion about where those next steps will take us.

Senator Dawson: Can you comment on the danger of not having an opposition?

Mr. Gibbins: That is a legitimate concern to raise. I would have to pay closer attention to the math to see if in fact that concern will abate if we have a 10-year or 12-year term. My suspicion is that the problem we have, no matter how we do this, is a Senate that is either badly out of line in a partisan way with the House of Commons, or a Senate that is so effectively in line with the government of the day that it fails to serve as an independent point of view. In its deliberations, it would be foolish for the Senate to ignore those risks. In my view, they are fundamental.

De façon plus générale, vous dites que nous devons nous interroger et interroger les autres sur notre orientation. Je n'ai absolument aucune hésitation à dire que c'est le débat plus en profondeur dont nous avons besoin au Sénat pour pousser le premier ministre à préciser sa vision à long terme de la réforme sénatoriale, et il serait approprié que le Sénat décide de procéder ainsi. Il faut toutefois déterminer si l'incertitude entourant l'avenir est suffisamment grande pour arrêter ce premier pas.

À la lecture des témoignages prononcés devant le sénat, je vois que ce premier pas a enclenché le processus de réflexion général que vous réclamez, ce qui est très sain. C'est ce dont nous avons besoin au pays. Laissons les choses aller, mais faisons tout ce que nous pouvons pour accroître la clarté sur l'orientation à prendre.

Le sénateur Dawson : Nous savons déjà que cet automne, il pourrait y avoir une autre étape, celle d'un processus électoral : un référendum ou des élections provinciales. Si l'on convient avec vous qu'il faut faire ces premiers pas, la relation entre la nomination des sénateurs et leur élection est-elle tellement liée ou tellement importante qu'on ne peut plus dire : « Occupons-nous de la durée du mandat, de huit ans ou douze ans, et lorsque nous aurons pris une décision, nous pourrions déterminer si les sénateurs seront nommés ou élus. »? N'est-il pas plus facile d'examiner ces deux questions en même temps?

M. Gibbins : À mes yeux, elles ne sont pas si étroitement liées qu'aux vôtres. Pour moi, la durée limitée du mandat est un enjeu en soi, bien qu'il engendre cette crainte générale quant à la nature du Sénat, et il faut s'en féliciter.

Si on me demandait aujourd'hui d'appuyer un projet de loi hypothétique sur un mode de sélection différent, j'hésiterais beaucoup à le faire, parce que cela remet en question la nature fondamentale du Sénat et le type d'institution, le type de Parlement dont nous voulons à l'avenir pour le prochain siècle.

Je reviens toujours à la même chose. Je ne pense pas que ce soit un point de départ dommageable pour le Sénat si nous n'allons pas plus loin. Les autres étapes dont on parle de façon hypothétique concernant un mode de sélection différent sont beaucoup plus sérieuses selon moi et nous portent à nous interroger sur le besoin plus immédiat d'entamer une pleine discussion sur l'effet que ces nouvelles mesures produiront.

Le sénateur Dawson : Pouvez-vous nous parler du danger de ne pas avoir d'opposition?

M. Gibbins : Il est légitime de s'en inquiéter. Il faudrait que je fasse des calculs pour évaluer si cette inquiétude va disparaître si nous optons pour un mandat de dix ou douze ans. Je présume que le véritable problème, peu importe la solution choisie, serait qu'on se retrouve avec un Sénat extrêmement loin de la ligne de parti de la Chambre des communes ou avec un Sénat si intimement lié au gouvernement du jour qu'il ne permet plus un regard indépendant. Il serait idiot que le Sénat ferme les yeux sur ces risques pendant ses délibérations. À mon avis, ils sont fondamentaux.

Senator Tkachuk: Stan Waters was an elected senator. Were any questions raised about his legitimacy because he was appointed as a senator elected in Alberta?

Mr. Gibbins: There were no questions about his legitimacy. Serious questions have been raised about the nature of the Senate selection processes we have held within Alberta because they have not involved a full range of parties and a full range of political participation. Part of the problem is that they were elections or selections held for openings that did not exist, and then the prime ministers of the day made it quite clear that they would not follow through after Senator Waters. They were funny exercises. They were not entirely hypothetical, but they were not entirely real. To my mind, they did not work very well as democratic initiatives. They did not engage the public in the way that they should have. It was a start, but I do not think it has taken us very far.

Senator Tkachuk: They were not unconstitutional, were they?

Mr. Gibbins: They were not unconstitutional, no.

Senator Tkachuk: After Meech Lake, there was also the case of four senators being appointed by Prime Minister Mulroney on the recommendation of the Province of Quebec. There was certainly no question of their legitimacy and no question that the process was unconstitutional.

Mr. Gibbins: No.

Senator Tkachuk: Getting back to the Senate itself, there seems to be a lot of concern about making sure we have an effective Senate and that we cannot take the step of establishing an eight-year term because we may be tampering with something that works so well. Can you give me instances since 1867, in the last 139 years, where the Senate, outside of it being like a permanent royal commission investigating this and that, has done a credible job of regional representation?

Mr. Gibbins: I do not have a list in my pocket of accomplishments of the Senate in this respect, so I will back into an answer.

The issue of Senate reform is not how well the Senate has performed its duties as it has defined them, but the extent to which the Senate has failed to provide other forms of representation. I will give you one quick example.

It is frequently pointed out in Canada that we have never had a provincial premier, with one small exception, who has become Prime Minister of Canada. You will ask why that is the case. There may be many reasons, but when you look to the United States, most of the recent presidents have come from state governments. They are people who know the operations of state politics. They have been there. They know that side of the federal system. The states become, in a very real way, a training ground for national politicians who then come to the Senate or directly to the presidency. There exists an institution in the United States that has encouraged the migration of political talent upwards from the states into the national government.

Le sénateur Tkachuk : Stan Waters a été élu. Sa légitimité a-t-elle été remise en question parce qu'il a été nommé sénateur élu en Alberta?

M. Gibbins : Sa légitimité n'a pas été remise en question. Il y a de sérieuses questions qui ont été soulevées sur la nature des modes de sélection des sénateurs en Alberta parce qu'on n'y a pas fait participer tous les partis, ni tous les acteurs politiques. Le problème venait en partie du fait qu'il y a eu des élections ou des processus de sélection pour des ouvertures qui n'existaient pas, puis que les premiers ministres du moment ont indiqué très clairement qu'ils ne poursuivraient pas dans cette veine après l'élection du sénateur Waters. C'était bien bizarre. Ces ouvertures n'étaient pas entièrement hypothétiques, mais elles n'étaient pas entièrement vraies non plus. À mon avis, ces initiatives démocratiques n'ont pas très bien fonctionné. Elles n'ont pas permis au public de participer comme voulu. C'était un début, mais je ne pense pas qu'il nous a menés bien loin.

Le sénateur Tkachuk : Ces processus de sélection n'étaient pas inconstitutionnels, n'est-ce pas?

M. Gibbins : Ils ne l'étaient pas, non.

Le sénateur Tkachuk : Après l'échec du Lac Meech, il y a eu quatre sénateurs qui ont été nommés par le premier ministre Mulroney sur la recommandation du Québec. On n'a absolument jamais remis en question leur légitimité ni la constitutionnalité du processus.

M. Gibbins : Non.

Le sénateur Tkachuk : Pour revenir au Sénat lui-même, on semble tenir beaucoup à l'efficacité du Sénat et croire qu'on ne peut pas accepter d'établir un mandat de huit ans parce qu'on pourrait altérer un système qui fonctionne si bien. Pouvez-vous me donner des exemples depuis 1867, depuis 139 ans, où le Sénat a réussi à représenter les régions de façon exceptionnelle autrement qu'en agissant comme une commission royale permanente d'enquête sur ceci ou cela?

M. Gibbins : Je n'ai pas de liste de réalisations du Sénat à cet égard à portée de la main, je vais vous répondre plus tard.

La question clé de la réforme du Sénat n'est pas celle de la qualité du travail du Sénat dans ses activités telles qu'il les a définies, mais la mesure dans laquelle le Sénat ne parvient pas à offrir d'autres formes de représentation. Je vais vous donner un petit exemple.

On dit souvent au Canada que nous n'avons jamais eu de premier ministre provincial, à une exception près, qui est devenu premier ministre du Canada. On peut se demander pourquoi. Il peut y avoir beaucoup de raisons à cela, mais si l'on prend l'exemple des États-Unis, la plupart des présidents récents sont passés par des gouvernements d'État. Ils connaissent les rouages de la politique d'État. Ils en ont l'expérience. Ils connaissent cet aspect du système fédéral. L'État devient, de façon très concrète, un terrain d'exercice pour les politiciens nationaux, qui se présentent ensuite au Sénat ou directement à la présidence. Il y a une institution aux États-Unis qui favorise la migration des talents politiques des États vers le gouvernement national.

In Canada we do not have that migration. Therefore, we have federal and provincial governments pitted against one another by the career choices the elected politicians make. I do not think that is functional in the long term.

Therefore it is an example, and only an example, of how a different kind of Senate may have spin-off benefits that would strengthen the Canadian federation and the national government.

Senator Hubley: Thank you for your presentation. I am going to come back to the eight-year term, as it has been suggested, and certainly in the bill itself it suggests the eight-year term. We have asked for some reasoning behind the eight-year term, and I think you have equated that to the corporate world and academic experiences.

There is more to think of when we are suggesting an eight-year term. I am not sure if we can equate it to a business profession or a profession where one has gone to university and are trained in such. Coming into the Senate is a different experience. When you agreed with the eight-year term as being appropriate, were there other reasons you thought this eight-year term would be workable for the Senate?

Mr. Gibbins: My concern is that if the term is markedly longer than eight years, then Bill S-4 will not be seen as a reform movement or movement at all. Therefore, to exaggerate it, if Bill S-4 was amended to a 20-year term, most Canadians, I am sure, would say that is the status quo; that is not a change. That is pretty close to 75 years, or to a life sentence. If the term is not seen by the public as departing significantly from the status quo, then it will be seen as a meaningless initiative by the Prime Minister, and that is why we run up against those limitations.

As some of the previous testimony has pointed out, the term of senators is usually in the area of 11 years, so eight years is not differing dramatically from that. My own political instincts tell me that a term that moves into double digits would appear to the Canadian public as a meaningless, cosmetic change that may excite anger rather than support.

Senator Hubley: The difficulty that leaves us with is that we perhaps have the most intimate knowledge of how the Senate actually works, the time it takes to accomplish certain goals within the Senate. I would not like to think of this as an exercise to satisfy just a political objective. It is more important if we, on this committee, feel that we accept the eight-year term, yet have reservations as to how that is actually going to affect the Senate, then I think we have to say that by going to a term that does not allow the Senate to do its work, we are somehow changing the nature of the Senate dramatically. That is what we are faced with.

It is not just saying that eight years sounds pretty good, let us do that because then we can put Bill S-4 forward. I think there is a danger in doing that. We would not be doing our job or being honest with Canadian people if we allowed that to happen. I do

Au Canada, il n'y a pas ce phénomène de migration. Par conséquent, nous avons des gouvernements fédéral et provinciaux qui luttent les uns contre les autres en raison des choix de carrière des élus. Je doute que ce soit fonctionnel à long terme.

C'est donc un exemple, et rien d'autre, de la façon dont un type différent de Sénat pourrait avoir des retombées positives qui renforceraient la fédération canadienne et le gouvernement national.

Le sénateur Hubley : Je vous remercie de votre exposé. J'aimerais revenir au mandat de huit ans proposé, puisqu'on propose dans le projet de loi lui-même un mandat de huit ans. On vous a demandé pour quelle raison il devait être de huit ans, et je pense que vous avez fait le lien avec la durée des mandats dans le monde des affaires et à l'université.

La proposition d'un mandat de huit ans mérite une réflexion plus profonde. Je ne suis pas certaine qu'on puisse établir un parallèle entre la fonction de sénateur et une profession dans le monde des affaires ou une profession pour laquelle on doit aller à l'université et recevoir une formation. La fonction sénatoriale est toute autre. Quand vous avez donné votre accord au mandat de huit ans, y avait-il d'autres raisons pour lesquelles il s'appliquait au Sénat selon vous?

M. Gibbins : Si le mandat est beaucoup plus long que de huit ans, je crains que le projet de loi S-4 ne soit pas perçu comme un début de réforme ou une évolution. En exagérant un peu, supposons que le projet de loi S-4 soit modifié pour que le mandat soit de 20 ans; je suis certain que la plupart des Canadiens diraient que c'est le statu quo, qu'il n'y a pas de changement. C'est très proche de la limite de 75 ans ou d'une peine à perpétuité. Si le public ne voit pas de grande différence entre le nouveau mandat et le mandat actuel, cette initiative du premier ministre sera perçue comme insignifiante, et c'est la raison pour laquelle nous nous élevons contre ces limites.

Comme d'autres témoins l'ont souligné, le mandat des sénateurs est d'environ onze ans en règle générale, un mandat de huit ans ne serait donc pas très différent. Mes instincts politiques me laissent présumer qu'un mandat dont la durée serait dans les deux chiffres apparaîtrait au public canadien comme un changement non significatif et superficiel qui pourrait susciter de la colère plus que de l'appui.

Le sénateur Hubley : La difficulté qui en résulte, c'est que c'est peut-être nous qui avons la meilleure connaissance du fonctionnement du Sénat, du temps qu'il faut pour atteindre certains objectifs au Sénat. Je serais frustrée que tout cela ne serve qu'à satisfaire un objectif politique. Si nous, les membres du comité, décidons d'accepter le mandat de huit ans, même si nous avons des réserves sur la façon dont il va toucher le Sénat, il est très important que nous soulignions qu'en établissant un mandat qui ne permet pas au Sénat de faire son travail, nous changeons radicalement la nature du Sénat. C'est la situation devant laquelle nous nous trouvons.

Il ne s'agit pas seulement de dire qu'un mandat de huit ans semble assez bon et que nous allons l'accepter parce que nous voulons faire avancer le projet de loi S-4. Je pense qu'il y a là un danger. Nous ne ferions pas notre travail ni ne serions honnêtes

not know if you have a comment on that. It was an impression I had as I listened to the presentation: Because the Canadian people will think that eight years is good, then we should go ahead with that. There is more to the issue than just satisfying a term that perhaps we do not all agree with.

Mr. Gibbins: In many ways I am sympathetic to the argument you make. I do not want, in any way, to appear to be disrespectful to the Senate. I would say that an argument that eight years does not provide senators with enough opportunity to make a difference would be greeted with disbelief by the Canadian public. It will be a very tough argument to make, partly because of the experience a lot of people have with shorter terms in their own lives. It would be a very difficult hill for the Senate to die on, in this sense. The public is not there and convincing the public at this point, I would suggest with all humility, would be a tough sell.

Senator Fraser: My eyebrows shot way up, Dr. Gibbins, when I saw you comparing an eight-year term with academic experience, and then I looked again and you were comparing it with the leadership cycle in academic experience. For all I know you may be right, maybe university principals do serve an average of eight years. Senator Tardif would know this better than I.

However, there is view among many senators that if we are going to draw those comparisons, a better parallel — far from exact, but a closer parallel — would lie between senators and university professors who, as you know, have tenure for life.

Senator Tkachuk: You are speaking for yourself, I hope.

Senator Fraser: Let me repeat that I have always been in favour of term limits. I am not suggesting tenure for life, or age 105 or whatever we live to these days.

Nonetheless, that view of what senators do and are supposed to do within the institution falls more along the lines of the famous line from Sir John A. Macdonald about being a chamber of sober second thought, a chamber of careful, impartial — most of the time — revision, whatever the term.

If we go to a system with the election of senators, what will be the effect on that dynamic, in your view? How will that function of what the Senate does be effective?

Mr. Gibbins: You have rolled together a couple of threads, and I will untangle them.

To go back quickly to the eight-year term, I may be drawing from my own personal experience. I was a department head for nine years; I thought it was a year too long. I have now been President of the Canada West Foundation for eight years and I am beginning to wonder about institutional renewal within the

envers le peuple canadien si nous agissions ainsi. Je ne sais pas si vous avez quelque chose à dire à ce sujet. C'est une impression que j'ai eue en écoutant votre exposé, vous semblez dire qu'il faut accepter le mandat de huit ans parce que le peuple canadien le verra d'un bon œil. Il ne s'agit pas seulement de nous contenter d'un mandat avec lequel nous ne sommes peut-être pas tous d'accord.

M. Gibbins : À bien des égards, j'ai de la sympathie pour l'argument que vous avancez. Je ne voudrais d'aucune façon avoir l'air de manquer de respect envers le Sénat. J'oserais quand même dire que l'argument qu'un mandat de huit ans n'est pas suffisant pour permettre aux sénateurs de faire une différence serait accueilli avec incrédulité par le public canadien. Cet argument sera très difficile à faire valoir, en partie en raison de l'expérience de mandats plus courts que beaucoup de gens ont dans leur propre vie. Le Sénat aura beaucoup de mal à se faire comprendre. Le public n'y croit pas et j'oserais croire, en toute humilité, qu'il serait très difficile de le convaincre.

Le sénateur Fraser : Vous m'avez beaucoup surpris, monsieur Gibbins, lorsque vous avez comparé le mandat de huit ans à l'expérience universitaire. Je suis retournée voir mes notes et j'ai constaté que vous le compariez au cycle de leadership dans les universités. Vous avez peut-être raison que les recteurs ou les doyens demeurent en poste en moyenne huit ans, je ne le sais pas. Le sénateur Tardif le saurait mieux que moi.

Cependant, beaucoup de sénateurs sont d'avis que si nous voulons faire de telles comparaisons, il serait préférable de faire le parallèle entre les sénateurs et les professeurs d'université qui, comme vous le savez, sont nommés à vie. Le parallèle serait loin d'être exact, mais il serait plus proche de la vérité.

Le sénateur Tkachuk : J'espère que vous parlez pour vous-même.

Le sénateur Fraser : Permettez-moi de répéter que j'ai toujours été en faveur de limites de mandat. Je ne recommande pas la nomination à vie ou un âge limite de 105 ans, quelle que soit la durée de vie de nos jours.

Quoi qu'il en soit, ce que les sénateurs font et sont censés faire dans cette institution correspond davantage à l'image de la fameuse citation de Sir John A. Macdonald, qui a dit qu'il devait s'agir d'un lieu de réflexion indépendante, sereine, attentive et impartiale, la plupart du temps, quels que soient les mots qu'il a utilisés.

Si nous décidons d'élire les sénateurs, quel en sera l'effet sur cette dynamique, à votre avis? Comment cette fonction du Sénat sera-t-elle efficace?

M. Gibbins : Vous avez brouillé quelques cartes, et je vais essayer de les démêler.

Pour revenir rapidement au mandat de huit ans, je me fonde peut-être sur ma propre expérience personnelle. J'ai été directeur de département pendant neuf ans, un an de trop à mon avis. Je suis dorénavant président de la Canada West Foundation depuis huit ans et je commence à m'interroger sur le renouvellement

foundation. There is something about the energy people bring to positions of leadership and their ability to sustain that, and their propensity to burn out over time.

Senator Fraser: We are not leaders.

Mr. Gibbins: That is your characterization, senator, not mine necessarily.

If we move to an elected format, it is hard to say, it depends a lot on the method we use to choose senators. To draw from the American experience, the American Senate does not suffer from rapid turnover. The American Senate suffers, I would argue, from somewhat the reverse. With no mandatory retirement age, there have been senators who have been, let us say, advanced in their age and in their grasp of the political world. Elections do not ensure rapid turnover and they do not ensure that there will be new people with new thoughts, but at least they open up that possibility.

Senator Fraser: The American experience takes us only so far down the road in terms of trying to predict what happens with an elected chamber. Their legislative process is so different from ours that it is barely comparable. I am trying to understand what people, who have spent a long time thinking about an elected Senate, would think the effect of electing the Senate would be on its function as a chamber of sober second thought.

Mr. Gibbins: I do not claim to speak with great authority on this issue. In my view, the quality of that sober second thought comes from the talent of people who are recruited to the Senate more than it comes from the careful nurturing of that talent over an extended period of time. I do not believe that the sober second thought capacity of the Senate necessarily hinges on the longevity of Senate tenure. Rather, it comes from the quality of people we attract. We have been well served by this in the past and my view is that an elected format will do nothing but improve the quality of people who are brought forward.

Senator Watt: I will go back to the point of regional representation. Senators come from a variety of regions and bring with them many different perspectives. I try my best to represent the Inuit of the North. They used to be called "Eskimos." The people I refer to are in four regions. I mentioned three regions when I was talking to Prime Minister Harper last week, but there are four regions when you include the people of the Western Arctic.

In your paper, Mr. Gibbins, you do not point out any improvements or lack of improvements in regional representation in the North, especially in the Arctic. Those four regions normally have common interests and concerns and, basically, the people of those regions speak the same language. As parliamentarians, senators have tried their best over the years to represent their interests but, at times, our voices are not heard. How do you envision people living in the high North getting their points of interest and concerns across to Canadians? Currently, the only instrument for that purpose is the few northerners who have been appointed to the Senate to represent those regions. We have a role to play and we do our best to represent the interests of

institutionnel de la formation. Les dirigeants doivent apporter de l'énergie à leurs fonctions de leadership et être en mesure de la préserver; il se trouve toutefois que cette énergie a tendance à diminuer avec le temps.

Le sénateur Fraser : Nous ne sommes pas des dirigeants.

M. Gibbins : C'est votre interprétation, madame le sénateur, pas nécessairement la mienne.

Si nous choisissons un modèle électoral, c'est difficile à dire, tout dépend beaucoup de la méthode que nous allons utiliser pour choisir les sénateurs. Si l'on se fie à l'expérience américaine, le Sénat américain ne souffre pas d'un roulement rapide. Je dirais que c'est plutôt l'inverse. Comme il n'y a pas d'âge de retraite obligatoire, il y a des sénateurs qui sont d'un âge avancé, disons, et qui ne saisissent plus le monde politique de la même façon. Les élections ne nous garantissent pas un roulement rapide ni l'arrivée de nouvelles personnes ayant de nouvelles idées, mais au moins elles ouvrent la porte à cette possibilité.

Le sénateur Fraser : L'expérience américaine ne nous permet vraiment pas de prévoir tout ce qui va arriver si nous nous dotons d'une chambre élue. Le processus législatif des États-Unis est tellement différent du nôtre qu'on peut difficilement les comparer. J'essaie de comprendre ce que les personnes qui ont réfléchi longuement à l'éventualité d'un Sénat élu penseraient de l'effet de l'élection des sénateurs sur leurs fonctions au Sénat comme lieu de réflexion indépendante, sereine et attentive.

M. Gibbins : Je ne prétends pas faire autorité en la matière. À mon avis, la qualité de cette réflexion vient du talent des personnes recrutées au Sénat plus que du développement nourri de ce talent sur une longue période. Je ne pense pas que l'aptitude du Sénat à demeurer un lieu de réflexion indépendante, sereine et attentive dépende nécessairement de la longévité du mandat des sénateurs. Elle dépend plutôt de la qualité des personnes que nous attirons. Nous avons été bien servis dans le passé, et je crois qu'un mode électoral ne ferait qu'améliorer la qualité des personnes que nous attirons.

Le sénateur Watt : J'aimerais revenir à la représentation régionale. Les sénateurs viennent de diverses régions et apportent beaucoup de perspectives différentes. Je fais de mon mieux pour représenter les Inuits du Nord. Ils ont longtemps été appelés « Esquimaux ». Les personnes dont je parle sont concentrées dans quatre régions. J'en ai mentionné trois quand j'ai parlé au premier ministre Harper, la semaine dernière, mais il y en a quatre si l'on inclut les personnes de l'Arctique de l'Ouest.

Dans votre mémoire, monsieur Gibbins, vous ne faites pas mention d'amélioration ou d'absence d'amélioration dans la représentation régionale du Nord, particulièrement de l'Arctique. Les habitants de ces quatre régions ont habituellement des préoccupations communes et en gros, ils parlent la même langue. En tant que parlementaires, les sénateurs font de leur mieux depuis longtemps pour représenter leurs intérêts, mais parfois, nos voix ne sont pas entendues. Comment croyez-vous que les personnes qui vivent dans le Grand Nord peuvent faire connaître leurs points de vue et leurs préoccupations aux Canadiens? En ce moment, leur seule ressource, ce sont les quelques sénateurs du Nord qui ont été nommés pour représenter

the high North. At times Parliament passes bills that are one-law-fits-all but they do not all work to the advantage of northerners. In fact, some have driven us backwards economically. We have to get the message to all Canadians, the general public and parliamentarians that this is not the way to deal with people who are trying to make ends meet. What might be good for one might not necessarily be good for others.

How do you envision increasing the representation of the Inuit in the high North who have, at times, different concerns, such as climate change? We have been trying to be heard by Canadians and, at times, we do not get our message across as much as we would like to. Could you comment?

Mr. Gibbins: I will make a couple of points. First, there is no question in my mind that the House of Commons does not provide a very suitable vehicle of representation for the North. In fact, if the House of Commons moves toward more emphatic representation by population, that voice might be diminished.

Second, the Senate is the traditional way of representing territorial communities, which we should be able to do. I mentioned my fear earlier that we will design the Senate by looking back rather than ahead. Allow me to make the point in the following way — the Triple-E notion of equal provincial representation ignores the possibility of the territorial governments becoming provinces. Triple-E does not look like a smart idea when you bring into play the three northern territories. This is why I argue that we have to look forward in our efforts to design a Senate rather than look to the past for easy solutions, which I think Triple-E was doing. We have to determine whether there are groups in Canada that lack alternative means of political representation, where they are and whether the Senate can provide a useful role in providing that representation. I think it can do so. The exact mechanisms by which we do that are not clear but the Senate is the body for this. To some degree we have done that and we can do it more and better in the future. Our thoughts are aligned on this subject.

Senator Harb: Thank you for your presentation, Dr. Gibbins.

I am intrigued by your comment that being elected improves the quality of people in the institution. I would like your comments on the Canadian justice system, including the appointment of judges to age 75. One would argue that we have one of the finest justice systems in the world.

As well, at one time the Canada West Foundation proposed the single transferable vote system. I would like your comments on that and whether you still support that notion.

ces régions. Nous avons un rôle à jouer et nous faisons de notre mieux pour représenter les intérêts du Grand Nord. Il arrive que le Parlement adopte des projets de loi qui sont censés convenir à tout le monde, mais qui ne sont pas tous à l'avantage des gens du Nord. En fait, certains d'entre eux nous font reculer sur le plan économique. Nous devons faire comprendre à tous les Canadiens, au grand public et aux parlementaires, que ce n'est pas une façon de traiter des personnes qui essaient de joindre les deux bouts. Ce qui est bon pour l'un n'est pas nécessairement bon pour les autres.

Selon vous, comment pourrait-on accroître la représentation des Inuits du Grand Nord, des personnes qui ont parfois des préoccupations différentes comme le changement climatique? Nous essayons de nous faire entendre des Canadiens mais parfois, notre message ne se rend pas comme nous le voudrions. Pouvez-vous nous dire ce que vous en pensez?

M. Gibbins : Je vais faire quelques observations. Pour commencer, il ne fait aucun doute à mon avis que la Chambre des communes n'offre pas de représentation très convenable aux gens du Nord. En fait, si la Chambre des communes décidait d'accentuer sa représentation en fonction de la population, cette voix pourrait même être affaiblie.

Ensuite, le Sénat est le lieu de représentation classique des collectivités territoriales, parce que nous devons être en mesure de les représenter. J'ai déjà exprimé ma crainte qu'on conçoive le Sénat en fonction du passé plutôt que de l'avenir. Permettez-moi de formuler mon argument ainsi : la notion des trois E, qui prescrit une représentation provinciale équitable, ne tient pas compte de la possibilité que des gouvernements territoriaux deviennent des provinces. Cela n'a pas l'air d'une idée très intelligente lorsqu'on l'applique aux trois territoires nordiques. C'est pourquoi je pense que nous devons nous tourner vers l'avant dans nos efforts pour restructurer le Sénat plutôt que de chercher des solutions faciles inspirées de modèles du passé, comme le modèle des trois E. Nous devons déterminer s'il y a des groupes au Canada qui manquent de moyens pour être représentés en politique, où ils sont et si le Sénat peut jouer un rôle utile pour assurer leur représentation. Je pense qu'il le pourrait. Je ne saurais vous dire exactement avec quel mécanisme on pourrait le faire, mais le Sénat est l'institution toute désignée pour cela. Dans une certaine mesure, nous le faisons déjà, mais nous pourrions en faire plus et le faire mieux à l'avenir. Nous y réfléchissons.

Le sénateur Harb : Je vous remercie de votre exposé, monsieur Gibbins.

Vous avez piqué ma curiosité avec votre observation que l'élection améliorerait la qualité des personnes dans l'institution. J'aimerais que vous me disiez ce que vous pensez du système judiciaire du Canada, qui prévoit la nomination de juges jusqu'à l'âge de 75 ans. Certains sont d'avis que nous avons l'un des meilleurs appareils judiciaires au monde.

De plus, la Canada West Foundation a déjà proposé l'adoption du mode de scrutin à vote unique transférable. J'aimerais connaître votre position et savoir si vous appuyez toujours cette idée.

Mr. Gibbins: This meeting is an unfortunate forum in which to make the argument that elections would improve the quality of individuals. I am not a supporter of elected judges and I like the current system.

When I referred to better quality people being brought into the Senate, I had a specific point of reference: encouraging the upward flow of political talent from local and provincial governments, which we do not have in the Canadian political system. That was my reference in respect of improving the quality. It is not a reference to personality but rather to that particular experience, which is an important lubricant in the Canadian federal system.

In terms of the balloting mechanism that might be used, a Senate comprised only of Conservatives elected from Alberta or Liberals elected from Toronto would damage the Canadian political system. We cannot replicate the electoral system that we have in the House of Commons because it would replicate those regional distortions, which would be a tragic step for Canadians to take.

Therefore, we have to look at a better way of elections within the Senate. That takes careful thought and that is why we have been looking — in not as much detail as we should be looking — at different kinds of ballot mechanisms. If we simply replicate the electoral status quo, we will damage the country. I do not want that to happen.

Senator Austin: What information can you bring us with respect to the position of the Government of Alberta regarding Bill S-4? Do you have any background on their thinking?

Mr. Gibbins: No, I do not. You will be meeting this afternoon, I gather, with Minister Mar. I am not aware of any pronouncements by the Government of Alberta on this issue. I should also point out more generally that we are in a happy zone, if you want, in Alberta right now in terms of the Senate reform debate. In the short term, the election of a different government to the House of Commons has quelled a lot of the regional discontent one would find in Alberta. At this point the issue is not bubbling, which may be why the Government of Alberta has not pronounced on it, nor, as far as I can tell, have the leadership contenders for the provincial Progressive Conservative Party. I am not sure about that, but it is not a big issue in terms of the leadership debate within the province.

Senator Austin: I have not seen any debate whatever on Senate reform in the Progressive Conservative leadership contest in Alberta, which indicates to me that the whole question of Senate reform coming out of Alberta is passé for the time being. Alberta's economic strength, its representation in the federal Parliament and its feeling of inequity with respect to its impact at the national level seem to have dissipated for the time being. I appreciate your answer very much.

Mr. Gibbins: I agree completely. I am not sure the idea is passé, but it is in abeyance right now. It is not driving opinion or discussion. When I go to my neighbourhood pub at night, we are not sitting around talking about the merits of the Triple-E Senate

M. Gibbins : Cette réunion n'est pas la meilleure tribune pour défendre le point de vue que des élections amélioreraient la qualité des personnes. Je ne serais pas favorable à l'élection des juges, et j'aime le système actuel.

Lorsque j'ai dit que la qualité des personnes admises au Sénat serait meilleure, j'avais un point de référence : il faut encourager la progression vers le haut du talent politique des gouvernements locaux et provinciaux, ce qui n'est pas le cas dans le système politique canadien. C'était mon point de référence pour ce qui est d'améliorer la qualité. Ce n'est pas une question de personnalité, mais plutôt une question d'expérience pertinente, ce qui huilerait beaucoup le système fédéral canadien.

Pour ce qui est des modes de scrutin possibles, un Sénat composé seulement de conservateurs élus de l'Alberta ou de libéraux élus de Toronto mettrait en péril le système politique canadien. Nous ne pouvons pas reproduire le modèle électoral de la Chambre des communes, parce que l'on reproduirait du même coup les mauvaises représentations régionales, ce qui constituerait une erreur tragique pour les Canadiens.

Par conséquent, nous devons trouver un meilleur mode de scrutin pour les élections du Sénat. Cela nécessite une réflexion attentive, et c'est pourquoi nous envisageons — sans toutefois avoir analysé tous les détails pertinents — différents modes de scrutin. Si nous nous contentons de reproduire le statu quo électoral, nous allons nuire au pays. Je ne le voudrais pas.

Le sénateur Austin : Quelle information pouvez-vous nous donner sur la position du gouvernement de l'Alberta sur le projet de loi S-4? Avez-vous des renseignements à cet égard?

M. Gibbins : Non, je n'en ai pas. Je crois que vous allez rencontrer le ministre Mar cet après-midi. Je ne suis au courant d'aucun énoncé de position du gouvernement de l'Alberta sur la question. Je soulignerais aussi de façon générale que nous sommes dans une bonne zone, si l'on veut, pour débattre de la réforme du Sénat en Alberta. À court terme, l'élection d'un gouvernement différent à la Chambre des communes a réprimé une bonne partie du mécontentement régional en Alberta. En ce moment, l'eau n'est pas trop chaude, ce qui explique peut-être pourquoi le gouvernement de l'Alberta ne s'est pas encore prononcé, à ma connaissance, ni les aspirants à la direction du Parti progressiste-conservateur provincial. Je n'en suis pas certain, mais ce n'est pas un grand enjeu dans le débat pour la course au leadership dans la province.

Le sénateur Austin : Je n'ai eu connaissance d'aucun débat sur la réforme du Sénat pendant la course à la direction du Parti progressiste-conservateur en Alberta, ce qui prouve que la question de la réforme du Sénat dans cette province est en quelque sorte tombée dans l'oubli pour l'instant. En ce moment, il semble qu'on parle moins de la vigueur économique de l'Alberta, de sa représentation au Parlement fédéral et de son sentiment d'iniquité relativement à son influence à l'échelle nationale. J'apprécie énormément votre réponse.

M. Gibbins : Je suis tout à fait d'accord. Je n'irais pas jusqu'à dire que c'est fini, mais c'est au point mort actuellement. Cela ne fait pas l'objet de grandes discussions. Quand je sors le soir dans un pub de mon quartier, on ne discute pas du bien-fondé du Sénat

because things are going well. That is why I would argue that we have a need to exploit this opportunity that is being created for a more thoughtful and a more creative debate on Senate reform because right now the political environment, at least in my province, is much more pliable and open to that debate than it has been over the past while.

Senator Austin: That is a very good platform for Minister Mar's appearance later today.

I want to conclude by saying that I appreciate, as I am sure my colleagues do, your evidence this afternoon. Prime Minister Harper told us that this fall he would bring in legislation outlining the nature of his proposed electoral process. My colleague Senator Dawson asked you if we should not wait to see much more of the picture if it is this fall. I did not hear you comment directly on that question. Would it not be prudent for this committee to wait and see what Prime Minister Harper really has in mind with respect to the electoral process? Then we can decide on the term and other issues should we wish to do so.

Mr. Gibbins: I can understand the argument for waiting. My own sense, however, is that there is an opportunity to begin to enrich that larger debate. For the Senate to appear to be positioning itself as dragging its heels or opposing modest reform, does not set the right tone for that larger debate.

On the question of eight years or nine years or 10 years, I would also argue that there may be better or worse choices, but the risk to the Senate and to the country is very small. When we get into an electoral format for the Senate, the risks escalate dramatically, and I hope then that the Senate gives this issue the full intensity of its thought and debate.

The Chairman: Thank you, Dr. Gibbins. On behalf of the committee, and generally on behalf of the Senate of Canada, we appreciate very much the time that you have taken to prepare your presentation and in particular the time that you have taken to be with us this afternoon and to deal with our questions. Your advice is highly valued.

Senators, our next witnesses are Professor Gerald Baier from Yale University, Professor Philip Resnick from the University of British Columbia and Professor Andrew Heard from Simon Fraser University. Professor Resnick is with us by video conference, and I will ask him to give his presentation first.

[Translation]

Mr. Philip Resnick, Professor of Political Sciences, University of British Columbia, as an individual: Honourable senators, thank you for allowing me to make my presentation by video conference.

[English]

For survivors of the constitutional battles of the late 1980s and early 1990s, like myself, there is something perilous about opening up the constitutional dossier once again. True, the Canadian Senate, a body with little legitimacy as an authentic voice for the regions, is something of a laughingstock when we compare it to

triple E parce que les choses vont bien. C'est pourquoi nous devrions en profiter pour relancer un débat sérieux et créatif sur la réforme du Sénat, parce que ma province, à tout le moins, dans le contexte politique actuel, est beaucoup plus souple et ouverte à ce débat qu'elle ne l'était auparavant.

Le sénateur Austin : Le ministre Mar comparaît cet après-midi; le moment est donc idéal.

J'aimerais conclure en disant que j'ai apprécié, tout comme mes collègues, votre témoignage. Le premier ministre Harper nous a dit qu'il présenterait, cet automne, une mesure législative exposant la nature du processus électoral qu'il propose. Mon collègue, le sénateur Dawson, vous a demandé s'il ne serait pas préférable d'attendre à l'automne pour avoir une meilleure idée. Vous ne vous êtes pas prononcé directement sur cette question. Le comité n'aurait-il pas tout intérêt à attendre de voir ce que le premier ministre Harper envisage comme processus électoral? Nous pourrions ensuite décider de la durée du mandat et régler d'autres questions, s'il y a lieu.

M. Gibbins : Je peux comprendre que vous préféreriez attendre. Cependant, à mon avis, il est possible d'enrichir ce débat, maintenant plus large. Pour le Sénat, donner l'impression qu'il se traîne les pieds ou qu'il s'oppose à une petite réforme ne donne pas le ton à ce débat.

Quand à savoir si le mandat doit être de huit, neuf ou dix ans, je dirais qu'on peut faire des choix meilleurs que d'autres, mais que le risque auquel s'exposent le Sénat et le pays est minime. En revanche, si on instaure un processus électoral pour le Sénat, les risques augmentent de façon spectaculaire; j'espère donc que le Sénat se penchera sérieusement sur cette question pour en mesurer toute la portée.

Le président : Merci, monsieur Gibbins. Au nom du comité, et évidemment au nom du Sénat du Canada, je tiens à vous remercier d'avoir pris le temps de préparer un exposé, de comparaître et de répondre à nos questions cet après-midi. Vos recommandations sont grandement appréciées.

Sénateurs, nos prochains témoins sont les professeurs Gerald Baier, de l'Université Yale, Philip Resnick, de l'Université de la Colombie-Britannique et Andrew Heard, de l'Université Simon Fraser. M. Resnick témoignera par vidéoconférence, et je vais lui demander de prendre la parole en premier.

[Français]

Philip Resnick, professeur de sciences politiques, Université de la Colombie-Britannique, à titre personnel : Honorables sénateurs, je vous remercie de me permettre de faire cette présentation par vidéoconférence.

[Traduction]

Pour des vétérans comme moi des batailles constitutionnelles de la fin des années 1980 et du début des années 1990, il y a quelque chose d'inquiétant dans le fait d'ouvrir une fois de plus le dossier constitutionnel. Il est vrai que le Sénat canadien, une institution jouissant d'une faible légitimité en tant que porte-

upper houses in federal systems such as Australia, Germany or the United States. Incidentally, I heartily disagree with Professor Ned Franks, who praised the current unreformed Senate to the skies in his testimony before this committee.

However, any significant changes to the Senate — for example, making it an elected rather than an appointed body or, alternatively, turning it into a German-style house of the provinces — would involve wholesale debate about the functions of an upper house and the division of powers between it and the House of Commons. This is a sure recipe for unleashing some the same constitutional bickering Canadians experienced 15 years ago, and it made the Constitution something of a third rail in Canadian politics.

Are the senators who have introduced the current proposals wise to open up the subject once again? They are proceeding in a piecemeal fashion this time around, proposing a fixed term of eight years for senators and enhanced provincial representation for Western Canada in the existing Senate. This is not the Triple-E Senate — elected, effective and equal — we heard so much about in the early 1990s and that helped propel the Reform Party into the powerful voice of Western alienation that it was to briefly become.

However, Bill S-4 is not without its problems. The idea of fixed terms is not a bad one in itself and seemingly even more pertinent to a body that is appointed rather than elected in character. Who, after all, believes in permanent tenure in our day and age, other than university professors? There would seem to be every reason to limit the tenure of newly appointed senators to no more than eight years *in toto*, ensuring a more frequent renewal of the upper house and the possibility of giving it a more broadly representative character.

There is, however, one important caveat. Because Senate appointments currently fall within the purview of the Prime Minister of the day, any Prime Minister with a majority government lasting two terms or more would be able to ensure that the Senate was made up of wall-to-wall Liberals or Conservatives of his own appointment by the time he left office. In other words, the chief vice currently associated with having an appointed Senate would be reinforced by the measure that is being proposed.

One way around this would be to ensure that the Prime Minister, in making future appointments to the upper house, would be acting on advice. Advice could come from members of a body such as the Order of Canada, from the provincial premiers and legislatures, or from a wide range of interest groups with national profile. However, how exactly might this more open process of Senate appointment be engineered, and how could one be sure that at the end of the day the partisan character so characteristic of senatorial appointments would not win out? In short, without a more thoroughgoing reform of the

parole des régions, est jusqu'à un certain point un objet de risée si on le compare aux chambres hautes des systèmes fédéraux comme ceux de l'Australie, de l'Allemagne et des États-Unis. Je ne suis absolument pas d'accord avec le professeur Ned Franks qui, dans son témoignage devant le comité, a fait l'éloge du Sénat tel qu'il est actuellement.

Or, toute modification importante du Sénat — par exemple en faire une assemblée élue plutôt qu'une assemblée nommée, ou en faire une chambre des provinces comme en Allemagne — exigerait un débat tous azimuts sur les fonctions d'une chambre haute et sur la répartition des pouvoirs entre le Sénat et la Chambre des communes. Voilà une recette infaillible si on veut ouvrir la boîte de Pandore des querelles constitutionnelles que les Canadiens ont connues il y a une quinzaine d'années, querelles qui, dans une certaine mesure, ont fait de la Constitution la question délicate par excellence en politique canadienne.

Les sénateurs qui ont présenté les propositions actuelles ont-ils été sages de vouloir réexaminer cette question? Cette fois-ci, ils entendent procéder étape par étape, en proposant un mandat d'une durée fixe de huit ans pour les sénateurs, et un accroissement de la représentation provinciale de l'Ouest canadien au Sénat actuel. Il ne s'agit pas du Sénat Triple-E dont on parlait abondamment au début des années 1990 — élu, efficace, équitable — et qui a permis au Parti réformiste de devenir brièvement le porte-parole tonitruant de l'aliénation de l'Ouest.

Cependant, le projet de loi S-4 pose quelques problèmes. L'idée d'un mandat d'une durée limitée est intéressante, surtout dans le contexte d'une assemblée nommée et donc non élue. Après tout, qui croit encore de nos jours aux mandats à vie, à part les professeurs d'université? Il semblerait donc que tout milite en faveur d'une réduction de la durée du mandat des nouveaux sénateurs, qui s'établirait à huit ans *in toto*, ce qui aurait pour effet d'accélérer le processus de renouvellement de la Chambre haute et permettrait d'accroître la représentativité de celle-ci.

Il y a cependant un petit problème qu'il serait important de ne pas oublier. Comme les nominations au Sénat relèvent du premier ministre de l'heure, tout premier ministre à la tête d'un gouvernement majoritaire restant au pouvoir durant deux mandats ou plus pourrait veiller à ce que le Sénat, à la fin de son mandat, soit totalement composé de sénateurs de sa propre affiliation politique, libéraux ou conservateurs, et nommés par lui. En d'autres termes, la mesure proposée aggraverait le défaut principal que l'on attribue actuellement au Sénat nommé.

Une façon de contourner cette difficulté serait de faire en sorte que le premier ministre, dans ses nominations futures des membres de la Chambre haute, soit obligé de tenir compte de certaines recommandations. Ces recommandations pourraient provenir d'organismes comme l'Ordre du Canada, des assemblées législatives, des assemblées de premiers ministres des provinces ou de groupes d'intérêts ayant de solides assises nationales. Mais quelle serait exactement la forme que prendrait ce processus plus ouvert de nomination des sénateurs? Par ailleurs, comment pourrions-nous avoir la certitude qu'en dernière analyse, le

Senate, for example, in the direction of making it an elected rather than an appointed body, I am not convinced that term limitations would represent an improvement.

The Prime Minister, in his appearance before your committee and in other public pronouncements, has made it clear that he does want to see elected rather than appointed senators. However, this would entail a major constitutional change, invoking section 42 of the Constitution Act, 1982, and would inevitably raise the question of the relative powers of an elected Senate vis-à-vis the elected House of Commons, a significant departure from the type of arrangement we have known in Canada until now. Is the country ready for such a debate at this point in time, any more than it is ready for a debate on another hoary chestnut of Canadian constitutional practice, namely, the role of the Governor General and of the monarchy more generally?

I am more supportive of the amendment of the Constitution regarding Western provincial representation that Senators Murray and Austin are proposing. It may help that I live in British Columbia and have in the past made the argument for seeing B.C. as a distinct region of Canada, but more is involved than some kind of regional loyalty on my part. I was never persuaded by the advocates of a Triple-E Senate that absolute equality in Senate representation, say between Prince Edward Island and Ontario, was the right way to proceed. Instead, I find the formula that is used in representation in the Bundesrat, the German upper house, with the larger Länder having five members, the middle-sized Länder four and the smallest Länder three, eminently sensible.

In the Canadian case, we should also be thinking of a more standard population formula for representation in the Senate. The largest provinces, for example, with a population exceeding 6 million, should have a full complement of 24 senators; middle-sized provinces, with a population between 2 million and 6 million, should have a complement of 12; and, smaller provinces with a population of less than 2 million, should have a complement of six. P.E.I., because of its miniscule population, should have its quota reduced to something like three.

Such a change would entail invoking section 41(b) of the Constitution Act, 1982, requiring the assent of provinces such as Nova Scotia and New Brunswick to a reduction in senatorial representation from 10 to six, and of P.E.I. for a reduction of its quota to three — not a very plausible scenario.

caractère partisan si typique des nominations sénatoriales ne prendrait pas le dessus? Bref, sans une réforme en profondeur du Sénat, consistant par exemple à transformer celui-ci en une assemblée élue plutôt que nommée, je ne suis pas certain que la limitation de la durée des mandats représenterait une amélioration.

Le premier ministre, lors de sa comparution devant le Comité et dans ses autres déclarations publiques, a clairement affirmé qu'il voulait que les sénateurs soient élus et non nommés. Mais la mise en œuvre d'une telle politique exigerait une modification constitutionnelle importante, selon les dispositions de l'article 42 de la Loi constitutionnelle de 1982, et il n'y aurait alors plus aucun moyen d'éluder un examen de la répartition des pouvoirs entre un Sénat élu et la Chambre des communes, ce qui représenterait tout un bouleversement par rapport à la structure politique à laquelle les Canadiens sont habitués. À l'heure actuelle, le pays est-il prêt à tenir un débat sur la question? Est-il tout autant prêt à tenir un débat sur cette autre question litigieuse concernant les pratiques constitutionnelles canadiennes, à savoir le rôle du Gouverneur général et de la monarchie en général?

J'ai un peu plus d'enthousiasme pour la modification constitutionnelle visant la représentation des provinces de l'Ouest proposée par les sénateurs Murray et Austin. Vous allez peut-être me dire que ce n'est pas très étonnant de la part d'un résident de la Colombie-Britannique qui a dans le passé défendu la thèse selon laquelle cette province devrait être considérée comme une région à part entière du Canada. Par contre, il ne s'agit pas simplement de loyauté envers ma région. Les partisans du Sénat triple E n'ont jamais réussi à me convaincre qu'une égalité absolue dans la représentation au Sénat, par exemple entre l'Île-du-Prince-Édouard et l'Ontario, est la bonne façon de procéder. Je dois dire que j'aime beaucoup la formule utilisée par le Bundesrat, qui est la chambre haute allemande, dans laquelle les plus gros Länder obtiennent cinq membres, les Länder de taille moyenne quatre, et les plus petits, trois.

Dans le cas du Sénat canadien, je crois qu'il faudrait penser à une formule de représentation simplifiée fondée sur la population. Les provinces les plus peuplées, par exemple celles qui comptent plus de 6 millions d'habitants, devraient disposer de 24 sénateurs, les provinces de taille moyenne, comptant entre 2 et 6 millions d'habitants, devraient disposer de 12 sénateurs, et les petites provinces, dont la population ne dépasse pas les 2 millions d'habitants, devraient disposer de 6 sénateurs. Le quota de l'Île-du-Prince-Édouard, à cause de sa population minuscule, devrait être réduit pour s'établir à environ trois.

Une telle modification ne pourrait se faire que dans le respect des dispositions de l'alinéa 41b) de la Loi constitutionnelle de 1982, qui exige le consentement des provinces comme la Nouvelle-Écosse et le Nouveau-Brunswick, dont la représentation sénatoriale passerait de 10 à 6, et de l'Île-du-Prince-Édouard, dont le quota s'établirait dorénavant à 3 : un scénario peu probable.

Therefore, the makeshift proposal contained in the proposed amendment on provincial representation is all that can be hoped for at this moment, a less-than-perfect proposal, albeit a step in the right direction where representation in the Senate for the Western provinces is concerned. Even this proposed amendment would require the approval of seven of the 10 provinces pursuant to section 42(c) of the Constitution Act, 1982.

The fact remains that B.C. and Alberta, with their burgeoning populations and red hot provincial economies, are grossly under-represented in the Senate, whose regional composition dates back to the railway era. Despite the current Prime Minister coming from Alberta, it is the exception rather than the rule to have a Prime Minister from Western Canada. Nor does the West always pull its weight in federal cabinets or national debates. Although Western alienation has gone into remission for the moment — much like Quebec separatism, which is its kissing cousin — there is little likelihood that it is about to disappear, no more so than is the Quebec sovereignty movement.

One relatively low-cost way of undercutting the sense of grievance that is always to be found in a province like B.C. — “It’s 3,000 miles from Vancouver to Ottawa, but 30,000 miles from Ottawa to Vancouver,” to cite Gerry McGeer, Vancouver’s colourful mayor in the 1930s — is to ensure that British Columbia and the neighbouring province of Alberta are fairly represented in all federal institutions. The proposed amendment with respect to Western provincial representation is an attempt to bring this about, and I, for one, see this as a modest but positive strike for Canadian federalism.

Will it carry the day? Can any piecemeal reform of the Senate of Canada win the requisite approval across party and provincial lines that would be required — in a minority Parliament to boot — without kicking off a firestorm like the one that brought the last attempt at comprehensive Senate reform to a crashing halt? I cannot say that I am wildly optimistic.

A valid argument is to be made for opening up the question of Senate reform again, given the inherent limitations of an unelected upper house in a democratic age and the regional inequality built into the present body. However, surely for Senate reform to proceed, it should figure as a central plank in the electoral program of a political party that has succeeded in winning the confidence of the Canadian people in a federal election. That was not the case for the Conservative Party in 2006, and it remains to be seen what place Senate reform will occupy in the platforms of the different political parties the next time Canadians are summoned to the polls.

La proposition mi-figue mi-raisin contenue dans la modification proposée relativement à la représentation des diverses provinces est donc, pour le moment, la seule solution réaliste dont nous disposons. Nous sommes loin de la perfection, mais c’est tout de même un pas dans la bonne direction pour ce qui est de la représentation au Sénat des provinces de l’Ouest. Pourtant, cette modification proposée exigerait tout de même le consentement de 7 des 10 provinces, conformément à l’alinéa 42c) de la Loi constitutionnelle de 1982.

Il n’en reste pas moins que la Colombie-Britannique et l’Alberta, avec leur population en plein essor et le dynamisme de leur économie, sont scandaleusement sous-représentées dans un Sénat dont la composition régionale remonte à l’époque de la construction du chemin de fer. Bien que Stephen Harper soit Albertain, il est l’exception qui confirme la règle selon laquelle les premiers ministres viennent rarement de l’Ouest canadien. Il est vrai également que l’Ouest est souvent sous-représenté au sein du Cabinet ou dans les débats nationaux. Même si l’aliénation de l’Ouest est actuellement dans une période de dormance, au même titre que le séparatisme québécois, son proche parent idéologique, il est peu probable qu’elle soit sur le point de disparaître, pas plus d’ailleurs que le mouvement souverainiste au Québec.

Une façon relativement économique de contrer le sentiment de frustration que l’on trouve infailliblement dans une province comme la Colombie-Britannique — « il y a 3 000 miles entre Vancouver et Ottawa, mais 30 000 miles entre Ottawa et Vancouver » aurait dit Gerry McGeer, le maire haut en couleurs de Vancouver dans les années 1930 — serait de veiller à ce que la Colombie-Britannique et l’Alberta soient adéquatement représentées dans toutes les institutions fédérales. La modification proposée, qui vise spécialement la représentation des provinces de l’Ouest, va justement dans ce sens, et je considère ce changement comme un renouvellement modeste mais souhaitable du fédéralisme canadien.

Est-ce la solution qui sera adoptée? Est-ce qu’une réforme partielle du Sénat peut réussir à obtenir, comme il se doit, le soutien des divers partis et des diverses provinces, malgré un gouvernement minoritaire au pouvoir, et sans provoquer une tempête d’acrimonie comme celle qui avait mis fin prématurément à la dernière tentative de réforme en profondeur du Sénat? Je ne peux pas dire que je suis très optimiste.

Il y a certes de bons arguments en faveur d’un réexamen de la réforme du Sénat, étant donné les problèmes inhérents au fait d’avoir une Chambre haute non élue à une époque démocratique, sans parler des inégalités régionales qui découlent de la structure même de l’assemblée actuelle. Mais pour que la réforme du Sénat aille de l’avant, ne faudrait-il pas qu’elle fasse partie intégrante du programme électoral d’un parti politique qui réussirait à obtenir la confiance de la population canadienne par l’entremise du processus électoral? Il faut dire que le Parti conservateur n’était pas dans cette situation en 2006, et il reste à voir le rôle que la réforme du Sénat va jouer dans les programmes électoraux des différents partis politiques la prochaine fois que les Canadiens devront se rendre aux urnes.

The Senate committee's proposal reminds me of what F.R. Scott, in a celebrated poem about Mackenzie King, once derided with these lines:

Do nothing by halves
Which can be done by quarters.

Doing nothing by quarters and eighths may be all that can be expected in a terrain as riddled with minefields as Senate reform. However, I somehow doubt that we can avoid confronting the entire range of questions that Senate reform entails through the stratagem that the Senate committee has adopted. O Canada!

Gerald Baier, Canadian Bicentennial Visiting Professor, The MacMillan Centre for International and Area Studies, Yale University, as an individual: I would like to thank everyone for the opportunity to address you today on the topic of Senate reform.

Unlike a number of the previous witnesses and those on the witness list, I was not a participant in the constitutional wars of the 1980s and 1990s except perhaps as a young but engaged citizen observer. I am, however, from the "baby boom" of that generation. I received my undergraduate and graduate training just as those battles were being processed and understood. While I do not have the history of direct engagement that members of the committee and certainly many witnesses have in those last rounds of constitutional change, I am steeped in the reflections of some of those remarkable scholars, whom I am lucky enough to call colleagues, several of whom are here today.

I will give the standard disclaimer that I am not a constitutional lawyer either but I have made my living as what I would call a public law political scientist, so my interest is in constitutional law but from the political science discipline as opposed to from a lawyer discipline. I will leave it to Professors Hogg and Monahan when they appear to give you definitive constitutional answers, as they are the ones I would go to as well in some cases.

I would like to address three issues that come out of Bill S-4 and the terms of reference: the constitutionality of Bill S-4, the wisdom of the eight-year term, on which I will have a little to say, and the Austin-Murray motion.

In the Senate debates and the examination of previous witnesses, I heard much discussion about whether the contemplated change to the tenure of senators is something that could be achieved under section 44 and whether the question should first be put to the Supreme Court of Canada. My unequivocal opinion is that this is a matter for section 44. My reading is that the contemplated change is exclusively within the power of Parliament without resort to the amendment procedures that engage the provincial legislatures. If you were to change the method of selection or numbers, as in fact the Austin-Murray motion does, that would, of course, be a different matter. In previous debates and committee proceedings, a number of senators have pointed to the Reference Re: authority of Parliament in relation to the Upper House of 1980. The Upper

La proposition du Comité sénatorial me rappelle ces vers ironiques de F.R. Scott, dans un poème célèbre sur Mackenzie King :

Ne faites rien à moitié
Lorsque vous pouvez tout aussi bien en faire le quart.

Faire le quart ou le huitième de ce qu'il faudrait faire est peut-être la seule solution lorsqu'on s'avance sur un terrain miné comme la question de la réforme du Sénat. Mais j'aurais tendance à douter qu'il soit possible d'éviter toute la série de questions qui découlent d'une réforme du Sénat en utilisant le stratagème adopté par le Comité sénatorial. Ô Canada!

Gérald Baier, professeur invité, bicentenaire canadien, The MacMillan Centre for International and Area Studies, Université Yale, à titre personnel : Je vous remercie de me permettre de m'adresser à vous aujourd'hui sur la question de la réforme du Sénat.

Contrairement à plusieurs de vos témoins précédents et à venir, je n'ai pas participé aux guerres constitutionnelles des années 1980 et 1990 — sauf peut-être comme jeune citoyen observateur engagé. Je fais toutefois partie du « baby boom » de cette génération — Je faisais mes études de premier et de deuxième cycles au moment où ces questions ont été débattues. Ainsi, même si je n'ai pas l'expérience d'un engagement direct dans ces dernières séries de changements constitutionnels, je suis imprégné des réflexions de quelques érudits remarquables que j'ai la chance d'appeler mes collègues, dont plusieurs sont ici aujourd'hui.

Je tiens à préciser que je ne suis pas non plus constitutionnaliste. Je me qualifierais plutôt de politologue du droit public. Je m'intéresse au droit constitutionnel, mais j'ai reçu une formation davantage axée sur les sciences politiques que sur le droit. Je vais laisser aux professeurs Hogg et Monahan le soin de vous donner des réponses précises concernant la Constitution, étant donné que ce sont des personnes vers qui je me tourne à l'occasion.

Permettez-moi de traiter de trois questions se dégageant du projet de loi S-4 et des mandats; le caractère constitutionnel du projet de loi S-4, la pertinence de la période de huit ans et la proposition Austin-Murray.

Lorsque j'ai examiné les débats du Sénat et les témoignages précédents, j'ai remarqué qu'une bonne part des discussions visaient à déterminer si le changement proposé de la durée du mandat des sénateurs pouvait se faire en vertu de l'article 44 et si la question devait être soumise à la Cour suprême. Je suis tout à fait d'avis que cette question relève de l'article 44. D'après moi, le changement proposé est du ressort exclusif du Parlement, sans qu'il soit nécessaire d'avoir recours aux procédures de modification faisant intervenir les assemblées législatives provinciales. Si vous vouliez changer le mode de sélection ou le nombre, comme le propose la modification Austin-Murray, ce serait différent. Plusieurs sénateurs ont évoqué le Renvoi : Compétence du Parlement relativement à la Chambre haute de 1980 pour soutenir l'idée selon laquelle la Cour suprême pouvait

House reference has support for the idea that the Supreme Court of Canada may not agree with this view and that therefore a constitutional reference should be employed.

The court noted in that case that the 1965 change, which of course did cap tenure at 75 and changed the length of term for senators, was constitutional and was made without the consent of the provinces. Similar changes it hinted presumably could have been made under the same process but anything that altered the essential character of the Senate was at risk of needing a greater threshold for amendment, engaging the provinces in the way the Supreme Court of Canada argued in later references that the federal government should.

With all due respect, the reliance on the reference to answer constitutional questions today is misguided as its authority is essentially precluded by the changes to the amending formula that occurred in 1982; so reliance on that amendment is not wise.

Remember that in 1980 the Supreme Court of Canada was writing in the absence of a formal amending formula. As it did in the Constitutional Patriation and Quebec Veto References, the court was trying to give clarity to the conventions of constitutional change, trying to write the unwritten rules of constitutional change at that point.

With the creation of the amending formula, the provinces and federal government gave formal constitutional clarity to the question that the court was struggling with in those references. In fact, in some cases, they created hurdles for themselves that were greater than the court had found in those references. The unanimity requirement was something the court said did not really exist in the Quebec Veto Reference that in fact the 1982 amending formula does introduce.

The result then is to create different categories of amendment than existed before 1982. In effect, the landscape of constitutional amendment has changed as a result of the formal constitutional change that took place.

The Constitution Act, 1982, gives those specific formulae in addition to exempting some changes from the oversight of the provinces at all — namely the changes contemplated by section 44, or perhaps more accurately those changes “in relation to executive government of Canada or the Senate and House of Commons” not precluded by the provisions in section 41 to 43.

There is still the possibility that one might argue in favour of a convention, as recognized in the Upper House reference, to not change the essential nature of the Senate without provincial consent. This is the case of a convention conflicting with a written constitutional rule. My colleague, Andrew Heard, who I quoted about this before I knew he was appearing, has made the argument that in the event of a conflict between a positive legal rule and a fundamental convention, the courts should not necessarily default to the legal formalist position of enforcing

ne pas partager ce point de vue et qu'il fallait examiner la question dans le cadre d'un renvoi constitutionnel.

La Cour a fait remarquer dans cette cause que la modification de 1965, qui limitait le mandat à 75 ans, était constitutionnelle et qu'elle avait été faite sans le consentement des provinces. On peut présumer que des modifications semblables auraient pu être faites dans le cadre du même processus. Cependant, la Cour a précisé, dans des renvois ultérieurs, qu'une modification qui transformerait le caractère essentiel du Sénat exigerait le consentement des provinces.

Je crois, très respectueusement, qu'il est erroné de s'inspirer de cette cause pour répondre aux questions de modifications constitutionnelles actuelles parce que sa justification est essentiellement annulée par les changements modifiant la procédure qui sont survenus en 1982; il n'est donc pas sage de se fier à cette modification.

Rappelez-vous qu'en 1980, la Cour suprême se prononçait en l'absence d'une procédure de modification. Comme elle l'a fait dans le cas du Renvoi relatif au rapatriement et du Renvoi relatif au droit de veto du Québec, la Cour tentait de faire la lumière sur les conventions de modification de la Constitution — en écrivant des règles tacites.

En créant la procédure de modification, les provinces et le gouvernement fédéral ont apporté des précisions constitutionnelles officielles sur la question dont la Cour avait débattu dans le cadre de ces renvois. En fait, ils ont créé dans certains cas des obstacles à des modifications éventuelles de la Constitution plus grands que ceux qu'ils éliminaient. La Cour a déclaré que la règle d'unanimité n'était pas vraiment dans le Renvoi relatif au droit de veto du Québec que la procédure de modification convenue en 1982 a introduite.

Il en a résulté la création de diverses catégories parmi les modifications qui existaient avant 1982. En effet, le paysage a changé à la suite des modifications constitutionnelles officielles.

La Loi constitutionnelle de 1982 prévoit les procédures précises en plus de soustraire complètement certaines modifications au droit de regard des provinces, notamment les modifications prévues à l'article 44 ou peut-être de façon plus exacte, « les dispositions de la Constitution du Canada relatives au pouvoir exécutif fédéral, au Sénat ou à la Chambre des communes » qui ne sont pas éliminées par les dispositions des articles 41 à 43.

Il existe toujours la possibilité de faire valoir le mérite d'une convention, qui est reconnue dans le Renvoi relatif à la Chambre haute, pour ne pas modifier la nature essentielle du Sénat sans le consentement des provinces. Ce serait le cas d'une convention qui va à l'encontre d'une règle constitutionnelle écrite. Mon collègue, Andrew Heard, que j'ai cité sur le sujet avant que je ne sache qu'il allait comparaître, a fait valoir que dans l'éventualité d'une incompatibilité entre une règle juridique positive et une convention fondamentale, les tribunaux ne doivent pas

the positive rule. This is contrary to my argument that the courts should not just rely on the clear language of the law and give some reference or consideration to the conventions.

The real question then is whether since 1982 and the installation of a positive legal rule for constitutional changes of a certain type — that is, section 44 — a different convention has emerged about such changes. The operative instance would, of course, be the mega-constitutional efforts of the Meech Lake and Charlottetown accords, both of which required unanimity because of their packaged nature.

We really do not have a clear answer necessarily in terms of whether there is a convention because we had those unanimity efforts that were required of the formal as well as the conventional understanding of the Constitution.

There is, though, one example of the use of section 44 to change the nature of the Senate. The Constitution Act, 1999, which changed Senator Adams into the senator from Nunavut and which brought Senator Sibbeston into your ranks, did exactly what is proposed here. It made a discrete change to the Senate under one of the categories not contemplated by sections 41 or 42. It added a senator for the new territory of Nunavut. Thus, the change was even arguably more like the ones that require provincial consent except, because it was not changing the numbers of a province, it did not require the provinces to come along.

Even if one were to agree that the convention not to change the essential character of the Senate exists — and I do not think it is for the Supreme Court of Canada necessarily to decide — conventions have to be enforced by the public. The public, as Professor Gibbins demonstrated, is sufficiently motivated to see some change to the Senate and they will not, even at the urging of provincial politicians who may not like the change, punish the federal government for breaking that convention. This is, like it or not, the consequence of adopting a formal amending formula. I do not think the court should just get involved as the guardian of conventions in this case, given that there is some clarity. For good or bad, the constitutional rules are there now and you can make those changes on them.

Unlike a number of my colleagues who study courts and the Constitution, I am a supporter of the formalizing role that the Supreme Court of Canada contributes to the process of intergovernmental relations and constitutional change. That said, I do not think the court has a monopoly on determining what is constitutional, nor should the legislatures adopt the practice of deferring to the courts pre-emptively. Senator Austin asked a witness whether or not the wise advice should be — if in doubt, don't. As I have stated already, I do not think there is much doubt, but I would not subscribe to the maxim "If in doubt, don't," even if there was doubt. As a matter of practice, I do not agree that just because there may be a question of

nécessairement adopter par défaut la position juridique formaliste consistant à appliquer la règle positive. Cela va à l'encontre de mon argument selon lequel les tribunaux ne devraient pas uniquement se fier au libellé clair de la loi et tenir compte des conventions.

Je crois donc que la véritable question est de savoir si depuis 1982 et l'établissement d'une règle juridique positive visant des modifications constitutionnelles d'un certain type — par exemple celles de l'article 44 —, une nouvelle convention s'est dégagée relativement à de telles modifications. Les cas exécutoires seraient bien sûr les méga efforts constitutionnels entourant les accords du lac Meech et de Charlottetown, les deux exigeant l'unanimité en raison de leur nature.

On ne peut pas vraiment dire qu'il y a une convention, en raison de tous les efforts qui ont été déployés visant à obtenir l'unanimité pour s'assurer de comprendre la Constitution de manière formelle et conventionnelle.

Je vais toutefois vous donner un exemple de l'application de l'article 44 qui modifie la nature du Sénat. En fait, la Loi constitutionnelle de 1999, qui a fait du sénateur Adams un sénateur du Nunavut et qui a ramené le sénateur Sibbeston dans vos rangs, a fait exactement ce qui est proposé ici. Elle a apporté une légère modification au Sénat en vertu d'une des catégories qui ne sont pas mentionnées aux articles 41 et 42. Elle a permis de nommer un sénateur pour le nouveau territoire du Nunavut. On peut même dire que la modification ressemblait davantage à celles qui exigent un consentement provincial, sauf que, comme elle ne modifiait pas les nombres pour une province, l'accord des provinces n'était pas nécessaire.

Même si l'on convient qu'il y a une convention visant à ne pas changer la nature essentielle du Sénat — et je pense qu'il n'appartient pas nécessairement à la Cour suprême du Canada d'en décider —, les conventions doivent recevoir l'aval du public. Le public, comme le professeur Gibbins l'a démontré, est suffisamment prêt à accepter des changements au Sénat et, même sous les pressions des politiciens provinciaux qui sont contre, il ne blâmera pas le gouvernement fédéral pour avoir introduit une réforme. Qu'on le veuille ou non, c'est la conséquence de l'adoption d'une procédure de modification officielle. À mon avis, la Cour suprême ne devrait pas se faire le gardien des conventions dans ce cas, étant donné que les choses sont claires. Bonnes ou mauvaises, les règles constitutionnelles sont bien là et vous pouvez y apporter des modifications.

Contrairement à plusieurs de mes collègues qui étudient les décisions des tribunaux et la Constitution, je suis un adepte du rôle que joue la Cour suprême pour officialiser les processus visant les relations intergouvernementales et la modification de la Constitution. Ceci étant dit, je ne crois pas que la Cour soit la seule instance où est déterminé ce qui est constitutionnel ni que les assemblées législatives doivent adopter la pratique de renvoi aux tribunaux de façon préventive. Je crois que le sénateur Austin a demandé à un témoin si le dicton « dans le doute, s'abstenir » serait un conseil judicieux. Comme je l'ai déjà mentionné, je ne crois pas qu'il subsiste beaucoup de doutes, mais je ne souscrirais pas à ce dicton, même en cas de doute. Par principe professionnel,

constitutionality, that the legislative process should be put on hold until a reference is given. There may be instances where constitutionality is less clear — for example, the use of federal spending power in a new area of provincial jurisdiction. A reference might be helpful in that case simply for efficiency in the sense that there would be the expectation the provinces would object formally. I characterize the Anti-Inflation Reference as exactly that kind of procedure.

Section 44 is the right way to go and is perfectly legitimate. All the more important then that the committee suggest changes to the term. That brings me to the second question and also to think about the question of renewability because this is something you can do. The one thing to think about is some change to the nature of the appointments.

In constitutional and institutional change, there is always a real danger of unanticipated or unintentional consequences, and piecemeal change almost doubles that risk.

With one goal in mind, the federal government — the Prime Minister and his cabinet — remedying the negative perception of appointment to the age of 75, has chosen to make the eight-year appointment with the possibility of reappointment as the first step, then presumably move on to the other characteristics such as the method of selection and number of senators that engage a more strict process.

Those issues would require the agreement of the provinces. I welcome the effort to do something about Senate renewal. I cannot really advise against the incremental approach given the failures of the 1990s. However, there are some issues that do bear careful thought given the possibility that comprehensive change may not be completed by this Parliament and whatever changes are made may not be accompanied by others for some time if the provinces are reluctant to play along. The testimony of provincial witnesses, as you have coming, should be helpful in that respect.

The move to an eight-year term is justified on the grounds that, under the present system with no restrictions except the minimum age of eligibility and a maximum age of service, you have the possibility of an appointed senator serving 45 years with no democratic check on his or her behaviour.

The spectre of the 45-year senator is a bit of a canard. I think in the history of the Senate and of the 875 Canadians who have served in this body, only one from 1885 to 1933 served 45 years or more.

If you expand the scope of tenure to 35 years or more, 28 senators have served that amount of time — all appointed before the restrictions on tenure passed in 1965 and those served for life. Among senators appointed after 1965, only eight served 30 years or more and only one of them is presently in the Senate, although not in the room at the moment, that being Senator Austin.

Je ne suis pas d'accord pour dire que le processus législatif devrait être suspendu sous prétexte qu'une question secondaire de constitutionnalité pourrait se poser. Je crois plutôt qu'il peut se présenter des situations où la constitutionnalité est moins claire — de nouveaux exercices du pouvoir de dépenser dans des domaines de compétence provinciale par exemple — et où une décision de renvoi pourrait être utile et pourrait même être efficace si les provinces manifestaient officiellement leur désaccord. Le Renvoi anti-inflation en est un parfait exemple.

La solution, parfaitement légitime, est dans l'article 44. Il est donc d'autant plus important que le comité propose des changements à la durée du mandat. Cela m'amène à parler de la deuxième question et aussi à réfléchir à la question du renouvellement parce que c'est quelque chose que vous pouvez faire. Il faut se pencher sur les changements apportés à la nature des nominations.

Quand on entreprend des modifications constitutionnelles et institutionnelles, il existe toujours le danger réel de conséquences inattendues et non intentionnelles, et des changements fragmentaires font presque doubler ce risque.

Donc, avec l'objectif qu'il a en tête actuellement : changer la perception négative d'une nomination jusqu'à l'âge de 75 ans, le gouvernement fédéral — le premier ministre et son Cabinet — a choisi de limiter le mandat à huit ans avec possibilité de renouvellement comme première étape, et ensuite d'examiner peut-être d'autres questions comme le mode de sélection et le nombre de sénateurs, ce qui implique un processus plus rigoureux.

Bien sûr, ces questions exigeraient l'aval des provinces. Je suis heureux des efforts déployés pour faire quelque chose en vue de renouveler le Sénat et je ne peux pas m'opposer à l'approche progressive que le gouvernement adopte compte tenu des échecs des années 1990. Toutefois, certaines questions exigent une réflexion attentive vu la possibilité que la modification globale ne puisse être effectuée par cette législature et que les modifications qui seront apportées ne s'accompagneront peut-être pas des autres changements prévus avant un certain temps si les provinces hésitent à donner leur accord. L'audition des témoins des provinces devrait être utile à cet égard.

Limiter le mandat à huit ans est justifié parce que dans le cadre du présent système, qui ne comporte aucune restriction, sauf un âge minimal d'admissibilité et un âge maximal de service, il est possible qu'un sénateur nommé compte 45 ans de service sans vérification démocratique de son comportement.

Cette préoccupation relativement aux 45 ans est un peu exagérée. Dans l'histoire du Sénat, parmi les 875 Canadiens qui ont servi au sein de cette institution, un seul est resté 45 ans ou plus, soit de 1885 à 1933.

Vingt-huit sénateurs ont servi 35 ans ou plus; tous ces sénateurs avaient été nommés avant 1965. Seulement huit des sénateurs nommés après 1965 ont servi 30 ans ou plus, dont un seul siège encore au Sénat aujourd'hui, et c'est le sénateur Austin.

Out of 875 senators in total, only 59 have served more than 30 years. I do not think the danger of long-serving senators alone is sufficient reason enough for a limitation.

There was some comparison made in previous testimony. In the Canadian Senate historically, senators served around 14 years. In the entire length of the Senate's history, the current term tenure is closer to 10 years as many senators have noted. That is fairly close to the average term for the U.S. Senate. The comparison was made at the opening of the last Congress where the average was a little over two terms, up to 12 years or so for most American senators.

Some might then argue, and we heard this, that an eight-year term is not much of a change and only formalizes what has become practice. Senators noted in the debates and in previous committee hearings that the trend has been to appoint older senators, so the possibility of 45-year terms obviously is fairly remote in those cases.

I think Senator Betty Kennedy was 74-and-a-half when appointed. I remember remarking to a colleague that Mr. Chrétien had found a way to introduce party discipline in the Senate because if he had someone in for such a short period of time, she could vote on two or three bills and it was fairly easy to ensure she did not have the time to grow independent.

I think the averages obscure an important point of service in the Senate. Those who serve longer than the average, let us say 20 years or more, are going to have a different perspective and comfort with the ins and outs of the institution.

The American comparison is probably instructive here as well. I was a bit surprised at the average when I looked at it being only two terms, because one immediately thinks of senators in the United States Senate who have served extraordinarily long periods of time: Edward Kennedy, 44 years; Strom Thurmond, 46 years; and Robert Byrd, who still trails our 48-year senator at 47-and-a-half, but counting he is running in this fall's election for an unprecedented ninth term.

Senator Byrd has served on the appropriations committee of the U.S. Senate since his first election. Talk about the institutional memory he has seen since the 1950s, at least on that committee.

Research has shown in American political science that senators become more independent over time, even in that two-year average. The longer they have been members of an institution obviously characterized by less party discipline, they still become even more independent over time from their party. However, they will not always vote and agree with their party.

The problem with the eight-year term is it will unnecessarily restrict senators from the possibility of that kind of longer-term service, at least if you do not take renewability into account. In that sense, it will affect the essential character and operation of the Senate.

Donc, sur un total de 875 sénateurs, seulement 59 ont servi pendant plus de 30 ans. Je ne crois pas que les longs états de service des sénateurs constituent une raison suffisante pour limiter leur mandat.

Des témoins ont fait certaines comparaisons. Normalement, les sénateurs servent en moyenne 14 ans. La durée actuelle du mandat au Sénat est plus près de 10 ans comme beaucoup de sénateurs l'auront remarqué. Je me permets d'ajouter que cette durée se rapproche de la durée moyenne du mandat d'un membre du Sénat américain. À l'ouverture du dernier congrès, la durée moyenne du service était d'un peu plus de deux mandats, soit environ 12 ans pour la plupart des sénateurs américains.

D'aucuns pourraient croire qu'un mandat de huit ans n'est pas un grand changement et que cela ne fait qu'officialiser ce qui est devenu pratique courante. Les sénateurs ont fait remarquer dans les débats et les audiences précédentes que la tendance avait été de nommer des sénateurs âgés, de sorte que la possibilité que les mandats durent 45 ans est bien mince.

Le sénateur Betty Kennedy avait 74 ans et demi, je crois, lorsqu'elle a été nommée. Je me rappelle avoir fait remarquer à un collègue que M. Chrétien avait trouvé une façon d'imposer la discipline du parti au Sénat en nommant des sénateurs qui ne pouvaient servir que le temps de voter sur un ou deux projets de loi.

Cependant, les moyennes cachent un élément important du service au Sénat. Les personnes qui servent plus longtemps que la moyenne, disons 20 ans ou plus, auront un point de vue différent et seront plus à l'aise avec les rouages de l'institution.

Ici, la comparaison avec les États-Unis est probablement riche en enseignements. J'ai été quelque peu surpris de voir que la moyenne ait été de deux mandats, puisque l'on pense immédiatement aux états de service extraordinairement longs de sénateurs comme Edward Kennedy, en poste depuis 44 ans; Strom Thurmond, depuis 46 ans; ou Robert Byrd, depuis 47 ans et demi. Celui-ci se retrouve à talonner notre sénateur qui compte 48 ans de service, en considérant le fait qu'il briguera cet automne son neuvième mandat, ce qui est du jamais vu.

Le sénateur Byrd siège à la commission des attributions des critiques du Sénat des États-Unis depuis son premier mandat. Cela en dit long sur la mémoire institutionnelle qu'il peut avoir accumulée depuis les années 1950, à tout le moins au sein de ce comité.

Des études en sciences politiques américaines ont démontré qu'avec le temps, les sénateurs gagnaient en indépendance, même avec une moyenne de deux mandats. Plus ils ont d'ancienneté au sein d'une institution évidemment caractérisée par une moins grande discipline de parti, plus ils sont indépendants. Leurs votes et leurs opinions n'iront pas toujours dans le même sens que la ligne du parti.

Le problème, avec un mandat de huit ans, c'est qu'il enlève inutilement aux sénateurs la possibilité de servir à long terme, abstraction faite de l'éventualité d'un renouvellement. En ce sens, il modifiera le caractère essentiel et le fonctionnement du Sénat.

With that said, I think that change can still be made under section 44, but that is where my note of caution would arise. I do not have evidence for a better term length, but it should be possibly a bit longer.

I am not here to flatter you by saying that senators are smart people but that is the truth. You are people with lots of experience of the country, how it works, how government works, what kinds of policies have the intended effects and which ones do not.

I am inclined to agree with my political science colleagues who look at the Senate, unlike Professor Resnick, as one of the bright lights of the legislative process because real deliberation about the intent and consequences of the proposed legislation takes place with less of a partisan background noise that occurs in the other place.

The fact that, at present, the proposal allows for renewable terms helps to fix some of that, but I take some evidence from other places where people have renewable terms as a bit of concern. Canada's unelected administrative boards and quasi-judicial tribunals provide an instructive example. Judges were brought up as an example earlier but this is a better one. In the sense that six-year or eight-year terms for the particular people who serve on those boards, appointment is justified as a way of ensuring independence, but they are able to be renewed. The result is that appointees have an almost immediate incentive to seek reappointment.

In the Bell Canada case, the Supreme Court of Canada ruled that this did not amount to a threat to the independence of members of the Canadian Human Rights Tribunal. The fact they had these renewable appointments did not threaten their independence.

I do not think that is necessarily the right reading. Of course, it is the court's reading and is binding from that point of view but senators, like board and tribunal members, will have to come from somewhere. They come from experiences in public life, private life, in academia and so on, and they will have to make important changes to the things they do as well as career prospects when they get here.

To come for eight years presumably with the requirement they are resident in Ottawa, at least in some period of that time, will require them to make changes, some of them perhaps irreversible, once they get back to other jobs or whatever.

The Chairman: I hate to interrupt you but I am watching the clock. I know you have quite a bit more text and, in particular, the Murray-Austin motion to cover. I wonder if it would be possible to make your presentation a little shorter and that will leave more time for an exchange of questions and answers.

Mr. Baier: I will move to the couple of points on the Murray-Austin motion. I think this is a smart contribution to the question. I applaud the idea of it starting in the Senate rather than at the executive federalism table.

Cela dit, je crois que des modifications sont toujours possibles en vertu de l'article 44, mais c'est là que je mettrais un bémol. J'ignore quelle durée de mandat serait préférable, mais elle devrait probablement être prolongée.

Je ne suis pas ici pour vous flatter en disant que les sénateurs sont des gens intelligents, mais c'est le cas. Vous avez une grande expérience du pays, de ses rouages et de ceux du gouvernement, et vous savez quelles politiques ont les effets escomptés, et quelles autres ne les ont pas.

J'ai tendance à être d'accord avec mes collègues de sciences politiques qui, contrairement au professeur Resnick, considèrent le Sénat comme l'une des pierres angulaires du processus législatif, parce que de vrais débats sur les intentions et les conséquences des lois proposées y ont lieu avec moins d'interférences partisans que dans l'autre chambre.

Le fait qu'actuellement, la proposition permette les mandats renouvelables remédie quelque peu au problème mais, considérant les expériences d'autres endroits où ce système est en vigueur, j'ai des réserves. Le conseil administratif et les tribunaux quasi judiciaires non élus du Canada en sont des exemples patents. On a évoqué tout à l'heure l'exemple des juges, mais celui-ci est davantage approprié. Les gens qui siègent à ces conseils ont des mandats de six ou huit ans et la nomination est justifiée comme moyen d'assurer l'indépendance, mais les mandats sont habituellement renouvelables. Il en résulte que les personnes nommées se préoccupent presque immédiatement de renouveler leur mandat.

Dans la cause Bell Canada, la Cour suprême du Canada a jugé que ces nominations renouvelables ne menaçaient pas l'indépendance des membres du Tribunal canadien des droits de la personne.

Je ne crois pas que cette interprétation soit nécessairement la bonne. Bien sûr, c'est celle de la Cour et, de ce point de vue, elle est exécutoire, mais les sénateurs, tout comme les membres des conseils et des tribunaux, viennent nécessairement de quelque part. Ils ont fait carrière dans les sphères publique ou privée, dans le monde universitaire, et cetera. Ils devront changer sensiblement leurs habitudes de même que leurs perspectives de carrière une fois qu'ils arriveront ici.

Le fait de venir pour huit ans, vraisemblablement avec la nécessité d'habiter à Ottawa, du moins pendant un certain temps, les obligera à des changements, certains sans doute irréversibles, quand viendra le temps de prendre un autre emploi.

Le président : Je suis désolé de vous interrompre, mais je garde un œil sur l'horloge. Je sais qu'il vous reste encore beaucoup de texte à lire, en particulier au sujet de la proposition Murray-Austin. Serait-il possible pour vous d'abréger votre présentation de manière à laisser plus de temps pour la période de questions et réponses?

M. Baier : Je vais parler brièvement de la proposition Murray-Austin. Je crois que c'est une façon intelligente d'aborder la question. J'applaudis l'idée qu'on commence au Sénat plutôt qu'à la table du fédéralisme exécutif.

The only thing I would say, in reiterating some of Professor Resnick's points, is the thought about the shape of a future Senate after the tenure question is determined should also give some thought to the nature of the asymmetry that will take place in the Senate. Generally, the equality is off the table. Some kind of weighted form will take place. I think that is the key to what the Senate will look like.

I think the Murray-Austin motion is a step in the right direction by addressing the question of medium-sized provinces in inventing the category in Alberta and British Columbia. I think the real grievance is with the big provinces and not with P.E.I. or even New Brunswick and Nova Scotia in terms of their representation.

I am happy to close with that. I apologize for taking too much time.

Andrew Heard, Associate Professor, Political Science Department, Simon Fraser University, as an individual: I will focus initially on a few comments about the problems with the constitutionality of the process underway and whether Parliament has the power to implement Bill S-4 unilaterally. Then I will look at some of the effects of Bill S-4 and assess whether they have an impact on the essential characteristics of the Senate, or if there are some other suggestions we can make simply to improve the legislation.

As we know, the government believes that Bill S-4 can be passed through the unilateral process of section 44. It relies on the text of section 44 as conveying to Parliament a unilateral power to make laws to amend the Constitution of Canada relating to the executive, House of Commons and the Senate. Certainly, the literal interpretation of the section would seem to make it clear that this was within the power of the government and the Parliament of Canada to do so.

However, senators during second reading debate raised the problems in relation to the Upper House reference from the Supreme Court of Canada. It is important to look at some of these concerns.

I think there is an alternative reading of section 44, which we should consider — and that is, it is permissive rather than exclusive despite the language of clause. Parliament may pass amendments relating to the Senate not reserved by sections 41 and 42, but any section 44 amendment could also be passed through sections 38 and 41, as the case may be. Although section 44 might say that Parliament may exclusively make laws to amend the Constitution, this power may not be as exclusive as it appears at first sight.

Number one, judicial decisions have several times in the past found ways to circumvent clear language, saying something is exclusive or notwithstanding. A good example of this is what the courts have done with exclusive provincial jurisdiction. They have interpreted the peace, order and good government clause to

Je dirais seulement, pour reprendre certains points soulevés par le professeur Resnick, que dans le cadre de la réflexion sur la forme que prendra un futur Sénat une fois réglée la question des mandats, on devra aussi prendre en considération l'asymétrie créée au Sénat. Généralement, l'égalité n'est pas au rendez-vous. Il y aura un certain type de représentation pondérée. Je pense que c'est la clé de l'aspect que prendra le Sénat.

J'estime que la proposition Murray-Austin est un pas dans la bonne direction puisqu'elle traite de la question des provinces de taille moyenne en inventant cette catégorie pour l'Alberta et la Colombie-Britannique. Je crois que là où le bât blesse véritablement, c'est en ce qui concerne la représentation des grandes provinces, et non celle de l'Île-du-Prince-Édouard, du Nouveau-Brunswick ou la de la Nouvelle-Écosse.

J'en ai terminé. Veuillez m'excuser d'avoir pris autant de temps.

Andrew Heard, professeur agrégé, Département des sciences politiques, Université Simon Fraser, à titre personnel : Je vais d'abord mettre l'accent sur certaines remarques à propos des problèmes concernant la constitutionnalité du processus en cours, et sur la question qui consiste à savoir si le Parlement a le pouvoir de mettre en œuvre le projet de loi S-4 de façon unilatérale. Ensuite, je me pencherai sur certains effets du projet de loi S-4 et évaluerai s'ils peuvent avoir un impact sur les caractéristiques essentielles du Sénat, et s'il y a d'autres propositions que nous pouvons faire, simplement pour améliorer la loi.

Comme nous le savons, le gouvernement croit que le Parlement peut adopter unilatéralement le projet de loi S-4 en vertu de l'article 44 de la loi. Il se fonde sur le texte de l'article 44 pour conférer au Parlement la compétence exclusive consistant à modifier les dispositions de la Constitution du Canada relatives au pouvoir exécutif fédéral, au Sénat ou à la Chambre des communes. Certes, si l'on fait une interprétation littérale de l'article en question, il semble clair que le gouvernement et le Parlement du Canada ont effectivement ce pouvoir.

Néanmoins, au cours des débats entourant la seconde lecture du projet de loi, les sénateurs ont soulevé les problèmes causés par le Renvoi relatif à la Chambre haute de la Cour suprême. Il est important de se pencher sur certaines des préoccupations exprimées.

Je pense qu'il existe une autre interprétation de l'article 44 dont on devrait tenir compte, soit que la disposition est permissive plutôt qu'exclusive, malgré le libellé de l'article. Le Parlement peut adopter des lois visant le Sénat qui ne sont pas interdites par les articles 41 et 42, mais toute modification à l'article 44 peut également être adoptée aux termes de l'article 39 ou de l'article 41, selon le cas. Même si l'article 44 stipule que le Parlement a compétence exclusive pour modifier les dispositions de la Constitution relatives au Sénat, ce pouvoir pourrait ne pas être aussi exclusif qu'il le semble à première vue.

Premièrement, à plusieurs reprises par le passé, des juges ont trouvé le moyen de contourner un langage clair en déclarant qu'une disposition était exclusive ou dérogatoire. On en trouve un bon exemple dans ce que les tribunaux ont fait du pouvoir exclusif conféré aux provinces. Ils ont interprété la disposition concernant

permit Parliament to pass laws in certain circumstances that would otherwise be provincial legislation; this, despite very clear language that this is the exclusive jurisdiction of the provinces.

Another issue is whether the language about section 44 exclusively to make laws relates only to legislation. Does this preclude resolutions passed in other legislatures to amend the Constitution? It depends on how one wants to view the text and use the words. I will not pretend to have an answer. I raise this as an alternative interpretation. Given the weighty and precise comments of the Supreme Court in the Upper House reference, I think it is prudent for us to proceed under the assumption that the court would read some kind of restrictions into Parliament's unilateral power to change the Senate.

In particular, I think we can take the rule of thumb from the Upper House reference that Parliament cannot alter a fundamental or essential characteristic as this would require some kind of federal-provincial joint activity. Assuming this guidance from the Supreme Court holds, you would want to look at the provisions of Bill S-4 to see to what extent it may affect the essential characteristics of the Senate.

One of the first things I would turn to is the involvement of limited term senators. You all know that a number of senators since Confederation have been appointed to terms that ended up being quite short and others have been quite long. Bill S-4 would ensure everyone began with an eight-year term. How would this impact the work of the Senate and how would these new senators be integrated into the current Senate that exists now?

One aspect that I want to look at is the seniority system or informal seniority system at work in the Senate. You know this far better than I. This was just an interesting thing for me to have some kind of understanding of the processes as an outside observer. However, the results are in Table 1 on page 5 of my written submission, and I think there is a clear process of gradual integration and incorporation of new senators into leadership positions in the Senate. Looking at formal positions, those for which people receive an extra stipend, I use that as a guideline to see how people were incorporated into leadership positions in the Senate.

Of those who have served eight years or less, 69 per cent have never held a formal position other than being members of committees. When we look at the most junior senators, those with less than four years service, 83 per cent have never held one of these formal positions. On the other hand, looking at the most senior senators, those with 12 years or more, only 8 per cent have never held a formal office and currently 73 per cent of the longest serving senators are holding one of these many formal positions within the Senate.

la paix, l'ordre et le bon gouvernement pour permettre au Parlement de légiférer dans certains domaines relevant ordinairement de la compétence exclusive des provinces, et ce, malgré le langage sans équivoque de la loi à ce sujet.

Ensuite, il faut savoir si le libellé de l'article 44, où on parle de compétence exclusive pour modifier les dispositions, se rapporte seulement aux mesures législatives. Cela empêche-t-il des résolutions adoptées sous d'autres législatures de modifier la Constitution? Cela dépend de la façon dont on souhaite interpréter le texte et en utiliser les mots. Je ne prétends pas détenir la réponse. Je signale qu'il s'agit d'une autre interprétation possible. Compte tenu des commentaires précis et solides de la Cour suprême dans le Renvoi relatif à la Chambre haute, je pense qu'il est prudent de nous fonder sur l'hypothèse que la Cour verrait dans cette disposition certaines restrictions du pouvoir unilatéral du Parlement de réformer le Sénat.

En particulier, je crois que nous pouvons utiliser comme règle le Renvoi relatif à la Chambre haute, selon lequel le Parlement ne peut modifier les caractéristiques essentielles d'une institution, puisque cela nécessiterait une action conjointe fédérale-provinciale. En acceptant cette interprétation de la décision de la Cour suprême, vous voudrez peut-être examiner les dispositions du projet de loi S-4 pour voir dans quelle mesure elles peuvent avoir un effet sur les caractéristiques essentielles du Sénat.

L'une des premières questions que j'aimerais aborder est celle des mandats à durée déterminée pour les sénateurs. Vous savez tous que depuis l'avènement de la Confédération, un certain nombre de sénateurs ont été nommés pour des mandats parfois très courts et dans certains cas très longs. Le projet de loi S-4 ferait en sorte que tous aient d'emblée un mandat de huit ans. Quel impact cela aurait-il sur le travail du Sénat, et comment ces nouveaux sénateurs seraient-ils intégrés au Sénat dans sa forme actuelle?

J'aimerais par ailleurs traiter de la question du régime d'ancienneté au Sénat, aussi officieux soit-il. Vous en savez bien plus long que moi là-dessus. Il était intéressant pour moi, en tant qu'observateur externe, de comprendre le fonctionnement du système. Quoi qu'il en soit, vous pouvez voir les résultats de cette étude dans le tableau 1 de la page 5 de mon mémoire, et je crois qu'il y a clairement un processus d'intégration graduelle des nouveaux sénateurs à des postes de direction au Sénat. Quant aux postes officiels, qui sont assortis d'un supplément de rémunération, je les ai utilisés en tant que valeurs indicatives pour voir comment les sénateurs accèdent à des postes de direction au Sénat.

Parmi ceux qui comptent huit années de service ou moins, 69 p. 100 n'ont jamais occupé un poste officiel autre que celui de membre d'un comité. Pour ce qui est des sénateurs qui ont le moins d'ancienneté, ceux en poste depuis moins de quatre ans, 83 p. 100 d'entre eux n'ont jamais été titulaires d'un de ces postes officiels. Par ailleurs, parmi les sénateurs qui comptent le plus d'ancienneté, soit au moins 12 années de service, seulement 8 p. 100 n'ont jamais détenu un poste officiel et, actuellement, 73 p. 100 des sénateurs les plus anciens occupent l'un des nombreux postes de ce type au Sénat.

There is clear evidence of an informal seniority system at work and I would take this to be not just last man in, last one at the table, but it is also a case of recognizing the accumulation of experience one has working within the Senate, that it takes some time to absorb that kind of professional understanding and expertise of the issues to graduate to leadership positions. Some new ones can do that from the start but most will take some period of incorporation.

The other aspect is how short-term senators would impact on the Senate's role as a repository of expertise — that in providing sober second thought, review of legislation and policy investigations a period of rich professional experience beforehand is important, but so is the period spent in the Senate as well. It is a different position to view the matters from within the Senate than from without. I have a concern that the eight-year term year limit would not be sufficient to integrate new senators into the work of the Senate properly or to enable the Senate as an institution to function as well as it could.

My suggestion then would be to consider lengthening this limited term if it is to be and to consider a 12-year term. From what I have seen on the seniority system it is about 12 years before members are really effectively and fully integrated into the system. This would allow new senators coming in to integrate with yourselves and who will continue in your positions for some years to come.

The next aspect I want to look at is the independence of the Senate collectively and as well individually of yourselves as members of the institution. The Senate has a relative degree of independence from both the House of Commons and the cabinet. This is essential to your work in legislative review. It is essential to your work in policy investigations as well. However, that independence collectively is built on the independent mindset of each individual senator.

In order to get some outsider's perspective of how things work in the Senate, I conducted a study of formal votes held in the Senate between 2001 and 2005. For me it was an eye-opening experience because it revealed a rich degree of disagreement that many senators have and also underlined the importance of the relatively low level of partisanship and the high level of collegiality one sees in the Senate compared to the House of Commons.

Looking at the 125 formal divisions in this five-year period, a remarkable statistic emerged, namely that 62 per cent of the formal divisions involved one or more senators either voting against their caucus leader's position or registering a formal abstention. In looking at individual senators, only 34 per cent always voted with their own caucus over this five-year period. This indicates a remarkable degree of individual assessment of issues and how to vote.

Almost a third of senators dissented by one means or another in over 5 per cent of their recorded divisions and, remarkably, 15 per cent of senators recorded dissents in 15 per cent or more of their votes. This is good evidence and indication of that

Il apparaît clairement qu'on applique un régime d'ancienneté informel dans cette institution. Selon moi, ce n'est pas seulement une question de « dernier arrivé, dernier servi », mais également de reconnaissance de l'expérience accumulée au Sénat et du fait qu'il faut un certain temps pour acquérir une sorte de compréhension et d'expertise professionnelle des dossiers avant d'être promu à un poste de direction. Certains nouveaux sénateurs peuvent y arriver dès le départ, mais la plupart prendront un certain temps à s'adapter.

L'autre aspect concerne la façon dont les sénateurs à mandat d'une durée limitée influenceraient le rôle du Sénat en tant que centre d'expertise. Assurer un second examen objectif ainsi que l'étude des projets de loi et des orientations avec une riche expérience professionnelle à son actif est important, mais le temps passé au Sénat l'est aussi. Le point de vue sur les différents dossiers n'est pas le même selon qu'on est à l'extérieur ou à l'intérieur du Sénat. Je crains qu'un mandat limité à huit ans soit insuffisant pour intégrer correctement les nouveaux sénateurs aux travaux du Sénat ou pour permettre à cette institution de fonctionner au mieux de ses capacités.

Ma proposition serait donc d'envisager le prolongement de ce mandat limité — si limite il doit y avoir — à 12 ans. D'après ce que j'ai constaté avec le régime d'ancienneté, il faut compter environ 12 ans avant que les membres du Sénat ne soient totalement et efficacement intégrés au système. Ce prolongement du mandat permettrait aux nouveaux sénateurs de s'intégrer parmi vous et de prendre votre relève le moment venu.

J'aimerais maintenant parler de l'indépendance des membres du Sénat, tant collective qu'individuelle. On trouve au Sénat un degré d'indépendance relative par rapport au Cabinet et à la Chambre des communes. C'est essentiel pour le travail d'étude des projets de loi, de même que pour les études en matière d'orientation. Quoi qu'il en soit, l'indépendance collective du Sénat repose sur l'indépendance d'esprit de chacun des sénateurs.

Pour avoir un point de vue externe sur le fonctionnement du Sénat, j'ai procédé à une étude des votes formels qui y ont été tenus entre 2001 et 2005. Ce fut pour moi une expérience enrichissante, car elle a révélé un fort degré de dissidence de la part de nombreux sénateurs et a souligné la présence relativement faible de l'esprit de parti ainsi que le niveau de collégialité élevé qu'on peut observer au Sénat, comparativement à la Chambre des communes.

Des statistiques intéressantes se sont dégagées des 125 scrutins officiels qui ont eu lieu pendant cette période de cinq ans, c'est-à-dire que dans 62 p. 100 des scrutins, au moins un sénateur a voté contre la position du chef de son caucus ou s'est abstenu officiellement. Seulement 34 p. 100 des sénateurs ont toujours voté avec leur caucus au cours de la période de cinq ans. Ce fait démontre un degré remarquable d'évaluation personnelle des questions et de la façon de voter.

Presque le tiers des sénateurs ont exprimé leur dissidence d'une façon ou d'une autre dans plus de 5 p. 100 des scrutins, et il est à noter que 15 p. 100 des sénateurs l'ont fait dans 15 p. 100 ou plus des scrutins. C'est une bonne indication du rôle indépendant que

independent role the Senate tries to play in the system. The Senate is a political body. You are members of caucus, there is a procedure, but for the most part there is an acceptance of a degree of individual independence within that process.

I was also concerned whether there would be some impact in bringing short-term senators into this institution and whether they could acquire this amount of independence of thought within as short a period of time. I classified senators in my study between those who have served eight years or less and those who have served longer. I was surprised that for the most part the two groups voted relatively the same. There were a small group of long-term senators who disagreed with their caucus position much more frequently than others but, apart from the small group, the two sets of long-term and shorter-term senators tended to agree and disagree with their caucuses in much the same levels. I take this as evidence that the culture of independence is widely accepted in the Senate and is readily acquired by new senators joining the institution.

This independence is in my mind important to try to preserve. This brings me to the topic of renewable terms. I have considerable concerns about the impact of renewability on the independence of senators and the Senate as an institution.

Prime Minister Harper explained to this committee that the possibility of renewable terms was included in order to accommodate future elections or to encourage appointed senators to do more work — something along those lines. The problem I see though is that a Prime Minister may punish senators who voted against the government with any kind of frequency. It would be a novel development indeed for prime ministers to offer a renewed term as a reward to senators who had voted against the government's positions with any frequency. Notwithstanding Senator Segal's appointment, 95 per cent of Senate appointments are to the Prime Minister's own caucus, so I do not see many prime ministers renewing the term of opposition senators either. In both these respects I believe prime ministerial discretion would erode the independence of individual senators and the Senate collectively as an institution.

The last matter I would like to talk about is mandatory retirement. Bill S-4 would maintain mandatory retirement at age 75 for current senators, but new senators would not be subject to this limit. They would serve out all eight years should they live that long.

This is part of a trend, I believe, to do away with mandatory retirement usually at age 65, and this is based on increasing life expectancy rates over the last century. However, the reality of life expectancy rates is that a large portion of the population is already dead at that time of average life expectancy and many others suffer debilitating infirmities and illnesses. Therefore, I have a concern about raising the age limit. In looking at the actual mortality rates among senators over the last 40 years, the wisdom in maintaining mandatory retirement seemed clear to me.

tente de jouer le Sénat au sein du système. Le Sénat est un organe politique. Vous êtes membres d'un caucus, ce qui implique une procédure, mais, en grande partie, on reconnaît qu'il y a une certaine indépendance individuelle dans le processus.

Je me demandais également si l'arrivée de sénateurs ayant un court mandat dans cette institution aurait un impact, et s'ils pouvaient acquérir une indépendance d'esprit semblable dans un délai aussi bref. Dans mon étude, j'ai regroupé les sénateurs entre ceux comptant huit années de service ou moins et ceux dont le mandat était plus long. J'ai été surpris de constater que les deux groupes avaient voté majoritairement de la même façon. Quelques sénateurs de longue date étaient contre la position de leur caucus plus fréquemment que d'autres mais, ceux-là mis à part, le vote des deux groupes était à peu près identique. Je vois cela comme une preuve que la culture de l'indépendance est largement acceptée au Sénat, et qu'elle est déjà acquise par les nouveaux arrivants.

À mes yeux, il est important de préserver cette indépendance. Cela m'amène à vous parler du renouvellement des mandats. J'ai de fortes réserves à propos de l'effet de cette disposition sur l'indépendance des sénateurs et sur le Sénat en tant qu'institution.

Le premier ministre Harper a expliqué à ce comité que la possibilité de renouveler les mandats visait à permettre l'élection future des sénateurs et à encourager les sénateurs nommés à travailler davantage — ou quelque chose du genre. Ce que j'entrevois comme problème, cependant, c'est que le premier ministre peut punir un sénateur qui a souvent voté contre son parti. Il serait assez inusité de voir un premier ministre récompenser d'un nouveau mandat un sénateur qui a fréquemment voté contre les positions de son gouvernement. Abstraction faite du sénateur Segal, les premiers ministres ont dans 95 p. 100 des cas nommé au Sénat des membres de leur propre parti, et je ne pense pas qu'ils seront nombreux à renouveler le mandat d'un sénateur de l'opposition. Pour ces deux raisons, j'estime que le pouvoir discrétionnaire du premier ministre de renouveler le mandat des sénateurs aurait pour effet de diminuer l'indépendance des sénateurs et du Sénat dans son ensemble.

En dernier lieu, j'aimerais parler de la retraite obligatoire des sénateurs. En vertu du projet de loi S-4, les sénateurs en poste actuellement seraient encore tenus de prendre leur retraite à 75 ans, mais les nouveaux sénateurs ne seraient pas assujettis à cette limite. Ils accompliraient leur mandat de huit ans, pourvu qu'ils vivent jusqu'à son terme.

Cela fait peut-être partie d'une tendance contre la retraite obligatoire, normalement établie à 65 ans, qui se fonde sur l'augmentation de l'espérance de vie au cours du siècle dernier. Cependant, la réalité est qu'à cet âge, une large partie de la population est déjà décédée, tandis que bien des gens sont invalides ou souffrent de graves maladies. Par conséquent, l'idée d'augmenter la limite d'âge me préoccupe. Compte tenu des taux réels de décès parmi les sénateurs au cours des 40 dernières années, il serait sage de maintenir la retraite obligatoire.

In looking at the senators appointed since the 75-year mandatory retirement began in 1965, we can see a picture that indicates a problem in doing away with mandatory retirement. Of the 275 appointed, 101 have died at an average age of 76 and 65 per cent have died before the age of 80. Since 1965, 22 per cent of individuals appointed to the Senate have died in office, and many others suffer illnesses and infirmities that impact on their ability to work as effectively as others.

I feel that it is probably unwise to do away with mandatory retirement; the level is fairly high at this point. I feel it is ironic that Bill S-4 is intended to breathe new life into the Senate and yet it would abolish the one change we have had since Confederation that actually did achieve bringing some new life into the Senate.

I would like to conclude with my recommendations for some amendments for the committee to consider. I believe Bill S-4 should be amended to preclude renewal, prime ministerial discretion, in my view, will restrict the independence of many senators, eroding one of the essential characteristics of the Senate.

I believe that elimination of mandatory retirement threatens to turn back the clock on the only substantive reform since 1867. Bill S-4 should be amended to provide for mandatory retirement at 75 for all senators.

Finally, the current proposal to institute an eight-year limit does not appear to leave enough time for new senators to be fully integrated into the working life of the Senate. Neither is it long enough for most new senators to accumulate the experience needed for the Senate to act effectively.

In my view, Bill S-4 should be amended to increase the term to about 12 years.

Senator Murray: Professor Heard, Professor Baier and Professor Resnick both had something positive to say about the constitutional amendment proposal that Senator Austin and I put forward to increase western representation in the Senate. Do you share their views or do you have others?

Mr. Heard: I do, and I apologize for not having included that in my formal statements. I am glad you provided me the opportunity to address this matter.

Having lived in British Columbia for 14 years, the deep sense of western alienation that is occurring out there and in Alberta has become clear to me; part of it is aimed at an institutional structure. For better or worse the Senate has become a symbol of this institutional exclusion and under-representation. I think it is important to many British Columbians and Albertans, as well as Prairies people, for some redress of this.

The balance of representation is a historical anachronism and has not kept pace with the population. In debates earlier in the Senate, I believe there was a good history of how the Senate had

En examinant le cas des sénateurs nommés depuis l'entrée en vigueur de la retraite obligatoire à 75 ans, en 1965, nous pouvons constater que la suppression de cette disposition pose problème. Sur les 275 sénateurs nommés depuis lors, 101 sont morts à un âge moyen de 76 ans, et 65 p. 100 sont décédés avant l'âge de 80 ans. Depuis 1965, 22 p. 100 des personnes nommées au Sénat sont décédées en fonction, et bien d'autres souffrent de maladies et de handicaps ayant une incidence sur leur capacité de travailler aussi efficacement que les autres.

J'estime qu'il serait peu judicieux de supprimer la retraite obligatoire. L'âge moyen est déjà assez élevé. Il me semble ironique que le projet de loi S-4 vise à insuffler un nouveau dynamisme au Sénat tout en ayant l'effet d'abolir le seul changement depuis la Confédération qui avait effectivement produit des résultats satisfaisants à cet égard.

Pour conclure, j'aimerais vous faire mes recommandations concernant certains amendements que le comité pourrait examiner. J'estime qu'on devrait amender le projet de loi S-4 pour éviter le renouvellement des mandats à la discrétion du premier ministre car, à mon avis, cela limiterait l'indépendance de nombreux sénateurs et modifierait ainsi l'une des caractéristiques essentielles du Sénat.

Je crois que l'élimination de la retraite obligatoire représente un recul car c'est la seule réforme de fond dont le Sénat ait fait l'objet depuis 1867. Le projet de loi S-4 devrait être amendé pour établir la retraite obligatoire des sénateurs à 75 ans.

Finalement, la proposition actuelle de limiter les mandats à huit ans ne semble pas laisser assez de temps aux nouveaux sénateurs pour s'intégrer pleinement aux activités du Sénat. Cette période n'est pas non plus assez longue pour que la plupart des nouveaux sénateurs accumulent l'expérience nécessaire au fonctionnement efficace du Sénat.

À mon avis, le projet de loi S-4 devrait être amendé afin de prolonger la durée du mandat à 12 ans.

Le sénateur Murray : Professeur Heard, MM. Baier et Resnick avaient tous les deux des commentaires positifs sur la proposition de modification constitutionnelle que le sénateur Austin et moi-même avons présentée dans l'objectif d'accroître la représentation des provinces de l'Ouest au Sénat. Partagez-vous leurs opinions?

M. Heard : Oui; veuillez m'excuser ne pas l'avoir mentionné dans ma déclaration officielle. Je suis heureux que vous me donniez l'occasion d'en parler.

Ayant vécu en Colombie-Britannique pendant 14 ans, j'ai constaté le profond sentiment d'aliénation de l'Ouest qu'on vit là-bas et en Alberta, sentiment en partie dirigé contre une structure institutionnelle. Pour le meilleur ou pour le pire, le Sénat est devenu un symbole de cette exclusion institutionnalisée, de même que de la sous-représentation. Je crois que pour de nombreux Britanno-Colombiens, Albertains et habitants des Prairies, il est important de remédier au problème.

L'équilibre de la représentation des provinces est un anachronisme historique qui n'a pas suivi l'évolution démographique. Au cours de précédents débats au Sénat, je

accommodated these changes up to a certain point and then it has been frozen in time. You have done us all a great service by introducing this motion. It is high time it was discussed.

Senator Murray: One of the great advantages of it, we think, is that it is a stand-alone amendment. It is not part of a great package like Meech Lake or Charlottetown. It is not a seamless web.

If we pass this resolution and it goes to the provinces and another consensus was to emerge in terms of increasing representation, the Senate could reconsider and amend it without any great difficulty. We could have an amendment proclaimed in that fashion.

The problem with Senate reform proposals that went forward as part of a greater package is that they sank when the rest of the package did. We think this, as a stand-alone amendment, is supportable on its own merits, even in the present appointed Senate. If nothing else were done, we believe that increasing western representation is something that is long overdue.

With regard to Bill S-4 and the Harper government's attempt to impose an eight-year term on future senators, Professor Resnick put his finger on the politics of this. Something that a lot of people who instinctively support the idea of term limits for senators have not quite focused on is that the eight-year term — renewable or non-renewable — means greater turnover, equals greater power, greater political power for the Prime Minister, because we are talking about an appointed Senate here. That is all we have at the moment. An elected Senate is a hypothesis for the future.

Professor Heard, you have expressed some reservations about the constitutionality of Bill S-4, as to whether Parliament has the right to enact it unilaterally.

Professor Baier has no such reservations, as I understand him. Furthermore, he does not want it referred to the Supreme Court. Professor Baier, your position seems incongruous in that you find quite acceptable the idea of a reference to the Supreme Court for a matter like the anti-inflation bill of the Trudeau government or some hypothetical new program, new exercise of the federal spending power in areas of provincial jurisdiction. Is it not rather incongruous that you would find that acceptable, but you find it unacceptable that the government would refer, to the Supreme Court of Canada, a matter that turns on the power of the federal Parliament to amend the Constitution with regard to the tenure of senators?

Mr. Baier: Let me speak to the example that I used and why I think it is a good example of using the reference, and then why I do not think it is necessary in this case.

crois que cette institution a démontré qu'elle s'accommodait des changements jusqu'à un certain point, mais elle est ensuite restée figée dans le temps. Vous nous avez rendu à tous un fier service en déposant cette motion. Il était grand temps qu'on en discute.

Le sénateur Murray : Sur ce plan, l'un des grands avantages, à notre avis, est qu'il s'agit d'un amendement distinct. Il ne fait pas partie d'un grand ensemble comme pour les accords du lac Meech ou de Charlottetown.

Si nous adoptons cette résolution, qu'elle était renvoyée aux provinces et qu'un autre consensus doive en ressortir concernant un accroissement de la représentation, le Sénat la réexaminerait et la modifierait sans trop de difficulté. Nous pourrions promulguer un amendement de cette manière.

Le problème avec les propositions de réforme du Sénat présentées comme faisant partie d'un ensemble, c'est qu'elles ont coulé en même temps que le reste. Nous croyons que cette proposition, étant donné son caractère distinct, est défendable en soi, même au regard du Sénat élu actuel. Une chose est sûre, il faudrait régler le problème de l'accroissement de la représentation des provinces de l'Ouest, chose qui aurait dû être faite depuis longtemps.

En ce qui concerne le projet de loi S-4 et la tentative du gouvernement Harper d'imposer un mandat de huit ans aux futurs sénateurs, le professeur Resnick a mis le doigt sur la dimension politique du problème. Parmi les aspects négligés par beaucoup de personnes qui appuient instinctivement l'idée d'un mandat fixe, il y a le fait qu'un mandat de huit ans — renouvelable ou non — est synonyme d'un plus grand taux de roulement et d'un pouvoir politique accru pour le premier ministre. Parce que c'est d'un Sénat élu dont nous parlons ici. C'est tout ce que nous avons pour le moment. Un Sénat élu est une hypothèse pour l'avenir.

Professeur Heard, vous avez exprimé des réserves à propos de la constitutionnalité du projet de loi S-4 et du droit du Parlement de l'adopter unilatéralement.

Si j'ai bien compris, le professeur Baier n'a pas de telles réticences. De plus, il ne souhaite pas qu'on renvoie la question à la Cour suprême. Professeur Baier, votre position semble incongrue, car vous trouvez tout à fait acceptable l'idée de saisir la Cour suprême d'un cas comme le projet de loi anti-inflation du gouvernement Trudeau, ou d'un hypothétique nouveau programme ou nouvel exercice du pouvoir fédéral de dépenser dans des domaines de compétence provinciale. N'est-il pas incongru que vous trouviez cela acceptable, alors que vous estimez inadmissible que le gouvernement puisse renvoyer à la Cour suprême du Canada une affaire qui donne les coudées franches au Parlement fédéral pour amender la Constitution en ce qui concerne le mandat des sénateurs?

M. Baier : Laissez-moi vous expliquer le cas que j'ai évoqué et vous dire pourquoi je crois que c'est un bel exemple de recours au renvoi, et ensuite, pour quelle raison j'estime qu'un renvoi n'est pas nécessaire dans les circonstances.

My position is not that pre-emptive references should never take place. Obviously, I am on the side that they could. I hate to use the term “small” constitutional change, but I think in the history of constitutional change that we have seen, this amounts to a fairly small change, as opposed to Meech Lake or Charlottetown or those kinds of packages, as you pointed out.

In anti-inflation and in my other hypothetical, the presumption is that the provinces are stating their objections very clearly in the midst of the process. My recollection of anti-inflation was that Prime Minister Trudeau chose to refer the legislation because unions, chambers of commerce, businesses and others were rallying to challenge the legislation as soon as it was put into place. There is an efficiency argument to be made to say, let us find out about constitutionality under “peace, order and good government,” et cetera, before that whole process comes in.

I would go back to what Professor Gibbins said earlier in his testimony. I do not see the provinces clamouring to stop it this time. I do not see anyone other than the people in this committee who are asking the question of whether this is a good idea or not asking for that, so I do not see the obvious challenger to it once it is passed. If someone wants to challenge it once passed, a reference or even a ruling of constitutionality would be fine. I do not see the need for it now. It suggests that we want to delay. There is a minority Parliament and the court will take a while.

Senator Murray: You do not think that a serious division among experts, like yourself, would be sufficient to impel the government to refer?

Mr. Baier: I would put myself lower on the status level of whether my opinion should raise the alarms or not.

That is not reason enough. I also think that the fact that things have changed since 1980 matters a great deal.

Senator Murray: I am coming to that.

The Chairman: Before you go to that, perhaps other panellists wish to comment on this matter at this point.

Senator Murray: I can ask my final question and others can respond.

Unlike Professor Heard, you seem to think that the Senate reference case in 1980 has been overtaken by the 1982 amending formula. Professor Patrick J. Monahan will appear before the committee in a couple of days. In his book, *Constitutional Law*, he says that the 1982 amending formula, section 44, was intended to replace section 91(1) of the Constitution Act, 1867. As well, he states that section 91(1) was construed in an extremely narrow fashion by the Supreme Court of Canada in the Senate reference. He also states that the significant exceptions to section 44 that have been included in sections 41 and 42 suggest that the drafters of the new federal amending power were attempting to codify the

Je ne dis pas que les renvois préventifs ne devraient jamais avoir lieu, au contraire. Je n’aime pas utiliser le terme « mineur » pour ce qui est d’un changement constitutionnel, mais je crois que, dans l’histoire des modifications constitutionnelles que nous avons connues, celle-ci constitue un très petit changement, contrairement à celles entourant les accords du Lac Meech et de Charlottetown, par exemple, comme vous l’avez souligné.

En ce qui concerne la loi anti-inflation et mon autre hypothèse, on peut présumer que les provinces exprimeront très clairement leurs objections en cours du processus. D’après ce dont je me souviens de la loi anti-inflation, le premier ministre Trudeau avait choisi de renvoyer le projet de loi à la Cour parce que les syndicats, les chambres de commerce, les entreprises et autres faisaient front commun pour contester la loi dès son adoption. C’était une question d’efficacité que de vouloir s’enquérir de la constitutionnalité de cette mesure au regard du principe de la paix, de l’ordre et du bon gouvernement, et cetera, avant de lancer tout le processus.

J’aimerais revenir sur ce que le professeur Gibbins a déclaré plus tôt. Il m’apparaît improbable que les provinces réclament cette fois-ci qu’on laisse tomber cette mesure législative. Hormis les membres de ce comité, il me semble que personne ne se questionne sur son bien-fondé, alors je ne vois pas qui la contesterait après son adoption. Si quelqu’un souhaite le faire, un renvoi à la Cour, ou même une décision relative à la constitutionnalité ferait l’affaire. Mais actuellement, je n’en vois pas la nécessité. Cela laisse croire que nous souhaitons retarder la réforme. C’est un gouvernement minoritaire, et la Cour mettrait du temps à trancher.

Le sénateur Murray : Vous ne pensez pas qu’une sérieuse division parmi les experts, dont vous êtes, serait suffisante pour inciter le gouvernement à renvoyer l’affaire à la Cour?

M. Baier : Je doute que mon opinion compte tant que ça.

Ce n’est pas suffisant. Je pense également qu’il est très important que les choses aient changé depuis 1980.

Le sénateur Murray : J’y arrive.

Le président : Mais avant, j’aimerais savoir si les autres participants ont des remarques à ce sujet.

Le sénateur Murray : Je peux poser ma dernière question, et les autres pourront répondre.

À la différence du professeur Heard, vous semblez penser que le cas de renvoi relatif au Sénat de 1980 a été renversé par la formule d’amendement de 1982. Le professeur Patrick J. Monahan comparaitra devant le comité dans quelques jours. Dans son livre, *Constitutional Law*, il dit que l’article 44 de la formule d’amendement de 1982 visait à remplacer le paragraphe 91(1) de la Loi constitutionnelle de 1867. Il ajoute que selon lui, le paragraphe 91(1) a été interprété de manière extrêmement étroite par la Cour suprême du Canada dans le renvoi relatif au Sénat. Il affirme également que les exceptions significatives à l’article 44 comprises dans les articles 41 à 42

Supreme Court's analysis in the Senate reference.

The Supreme Court's analysis was that 91(1) was for housekeeping matters. The drafters of 1982 could not have codified what the Supreme Court said about tenure of senators because the Supreme Court said it depends. The Supreme Court decision stated that at some time a reduction of the term of office might impair the functioning of the Senate. The decision also stated that the imposition of compulsory retirement at age 75 did not change the essential character of the Senate; however, to answer this question, they needed to know what change of tenure was proposed.

The question before all of us and, I suppose, before the Supreme Court in a reference, is whether a change from age 75 to an eight-year term is "mere housekeeping," in the words of the Supreme Court in 1980, or whether it is a fundamental change to the Senate.

Mr. Baier, do you agree with Professor Monahan's analysis.

Mr. Baier: All my books are hidden somewhere at the University of British Columbia and so, unfortunately, I do not have as much reference material as the senator has. I will leave it to Professor Monahan to argue his point.

In defence of my interpretation in respect of the contemplated changes in sections 91 and 92 — the codified version of the essential character of the Senate — when the drafters of the 1982 amending formula sat down to determine what is not merely housekeeping, they thought of the number of senators for each province and the method of selection. Those were the real issues that concerned them. Tenure did not appear to be a concern and was likely thought to be a mere housekeeping matter.

Senator, you point to the reference and ask when it stops being mere housekeeping. Professor Heard's argument in his written brief is that once we make the change to eight years, it will change the essential character such that it will make the constitutionality of Bill S-4 doubtful.

The court was trying to give flesh to those unwritten rules. My further argument was that it was never exclusively the court's role. It is up to the legislature to provide some idea as to what conventions are and it is up to voters to give some idea as to what conventions are. If conventions cease to be useful, we no longer enforce them. There are many ways in which that happens. The move to a formalizing of the amending procedures for elements of the Senate tries to eliminate or give more certainty to what is needed to meet that high hurdle. Certainly, changing the tenure of senators to one year will change the essential character of the Senate in a way that others would not.

laissent croire que les rédacteurs du nouveau pouvoir d'amendement du fédéral tentaient de codifier l'analyse de la Cour suprême dans son renvoi relatif au Sénat.

Selon la Cour suprême, le paragraphe 91(1) visait des questions de régie interne. Les rédacteurs de 1982 n'auraient pas pu codifier ce que la Cour suprême a dit sur la durée du mandat des sénateurs parce que cette dernière a affirmé que cela dépendait de divers facteurs. Dans sa décision, la Cour suprême a soutenu qu'une réduction du mandat pouvait, dans certaines circonstances, nuire au fonctionnement du Sénat. Elle a affirmé également que l'imposition d'une retraite obligatoire à 75 ans ne changeait pas le caractère essentiel du Sénat; toutefois, pour répondre à cette question, les juges devaient savoir quel changement de mandat était proposé.

La question devant nous tous et, je suppose, devant la Cour suprême par renvoi, est de savoir si l'abandon de l'âge de retraite à 75 ans en faveur d'un mandat de huit ans est purement une question de régie interne, pour utiliser les mots de la Cour suprême en 1980, ou s'il s'agit d'un changement fondamental au Sénat.

Monsieur Baier, souscrivez-vous à l'analyse de M. Monahan?

M. Baier : Tous mes livres sont cachés quelque part à l'Université de la Colombie-Britannique et je n'ai donc pas, malheureusement, autant de documents de référence que le sénateur. Je laisserai M. Monahan faire valoir son point de vue.

À la défense de l'interprétation que j'ai faite à propos des changements envisagés aux articles 91 et 92 — la version codifiée du caractère essentiel du Sénat — lorsque les rédacteurs de la formule d'amendement de 1982 ont tenté de définir ce qui ne constituait pas de simples questions de régie interne, ils ont songé au nombre de sénateurs de chaque province et au mode de sélection. Voilà les vraies questions qui les préoccupaient. Ils ne semblaient pas se soucier de la durée du mandat et il s'agissait probablement pour eux d'une simple question de régie interne.

Sénateur, vous parlez du renvoi et vous demandez à quel moment la chose cesse d'être une simple question de régie interne. Dans son mémoire, le professeur Heard soutient qu'en limitant le mandat à huit ans, le caractère essentiel sera tellement modifié que la constitutionnalité du projet de loi S-4 deviendra douteuse.

La cour essayait de concrétiser ces règles non écrites. Je dis en outre que ce rôle n'a jamais été l'exclusivité de la cour. C'est au pouvoir législatif, ainsi qu'aux électeurs, de fournir une idée de ce que sont les conventions. Si les conventions cessent d'être utiles, nous ne les appliquons plus. Cela se fait de nombreuses façons. En voulant formaliser les procédures d'amendement pour certains éléments du Sénat, on essaie d'éliminer ou de rendre plus certain ce qui est nécessaire pour surmonter cet obstacle énorme. Il est certain que si l'on réduisait le mandat des sénateurs à un an, on changerait le caractère essentiel du Sénat bien autrement.

If the government were to propose changing the tenure of senators to one year, the public would do what publics do when they try to enforce conventions — there would be a greater public concern about that move. At eight years, the territory is less clear.

Senator Murray: That is all the more reason it should be referred. Do you agree?

Mr. Baier: I do not accept the court as the final determiner. The court is the final arbiter of formal elements of the Constitution, but it is weaker on convention because many other forces should be involved.

Senator Angus: Professor Resnick, were you aware of the evidence given earlier today by Professor Gibbins?

Mr. Resnick: No, I did not hear that testimony.

Senator Angus: Listening carefully to what you have said and having read your submission, I sense that you are on a different page than the other three gentlemen. You said that you are a survivor of the constitutional wars of the late 1980s and early 1990s. Could you tell us what your role was at that time?

Mr. Resnick: “Survivor” is of course metaphorical in this case. As an academic and an occasional commentator on political affairs, how could one have avoided the entire fracas that surrounded both the Meech Lake Accord, its eventual meltdown, the lead-up to the Charlottetown Agreement and its ultimate defeat in 1992? As a close observer and occasional, modest participant in the whole process, it is hard not to have been somewhat cauterized by the whole thing, as I suspect many of the politicians, including many in your own ranks, would have been. That is really what I meant.

Senator Angus: You and they were likely traumatized, given some of the issues that surrounded Meech Lake. Your résumé contains a number of impressive publications. I am an “ami Québécois” and am impressed by your true involvement in the two principal languages of our country, having written in both languages to such a degree.

Being an “ami Québécois” and having absorbed information from other briefs and commentaries provoked at these hearings, I would suggest that it might be a Québécois position that the status quo is the only reasonable answer. One could infer that that is your position today. Could you comment?

Mr. Resnick: I am really very supportive of the amendment by Senator Murray and Senator Austin. Since that is considered to be the subordinate part of the affairs of this committee —

Senator Angus: It is clearly ultra vires of this Parliament in terms of doing it.

Mr. Resnick: Doing it will require the participation of seven of the 10 provinces; there is no doubt about that and I will not argue that point. They are accurate in terms of touching that point, but

Si le gouvernement proposait d'abaisser le mandat des sénateurs à un an, le public ferait ce que les publics font lorsqu'ils tentent d'appliquer des conventions — il s'inquiéterait bien davantage de cette décision. Avec un mandat de huit ans, la situation est moins claire.

Le sénateur Murray : Raison de plus pour qu'il y ait un renvoi. Êtes-vous d'accord?

M. Baier : Je n'accepte pas que la cour soit l'ultime décideur. La cour est le dernier arbitre pour ce qui est des éléments formels de la Constitution, mais son pouvoir est moindre en matière de convention puisque de nombreuses autres forces devraient entrer en jeu.

Le sénateur Angus : Monsieur Resnick, étiez-vous au courant du témoignage rendu plus tôt aujourd'hui par le professeur Gibbins?

M. Resnick : Non, je n'ai pas entendu son témoignage.

Le sénateur Angus : En écoutant attentivement ce que vous avez dit et en lisant votre mémoire, j'ai l'impression que vous n'êtes pas sur la même longueur d'onde que nos trois autres témoins. Vous dites que vous êtes un vétéran des batailles constitutionnelles de la fin des années 80 et du début des années 90. Pouvez-vous nous dire quel était votre rôle à cette époque?

M. Resnick : Le mot vétéran est bien sûr une métaphore. À titre d'universitaire et de commentateur occasionnel des affaires politiques, comment aurais-je pu éviter tout le fracas causé par l'accord du lac Meech, son échec, ce qui a conduit à l'entente de Charlottetown et sa défaite ultime en 1992? En tant que proche observateur et participant occasionnel et modeste à l'ensemble du processus, je peux difficilement ne pas être marqué par tout cela, comme de nombreux politiciens l'ont probablement été, dont plusieurs dans vos propres rangs. C'est ce que je voulais dire.

Le sénateur Angus : Comme eux, vous avez probablement été traumatisé, compte tenu de certains enjeux entourant l'accord du lac Meech. On voit dans votre curriculum vitae que vous comptez un nombre impressionnant de publications à votre actif. Je suis un « ami québécois » et je suis impressionné de voir que vous avez tant écrit dans les deux langues principales du pays.

Étant un « ami québécois » et m'étant imprégné des autres mémoires et des commentaires entendus au cours de nos audiences, je dirais que c'est peut-être une position québécoise de penser que le statu quo est la seule solution raisonnable. On pourrait déduire que c'est votre position aujourd'hui. Pouvez-vous faire des commentaires à ce sujet?

M. Resnick : Je suis très en faveur de l'amendement proposé par le sénateur Murray et le sénateur Austin. Puisqu'on considère qu'il s'agit de la partie subordonnée des affaires du comité...

Le sénateur Angus : Cela dépasse clairement les compétences du Parlement.

M. Resnick : Il faudra la participation de sept des dix provinces, c'est certain, et je ne dirai pas le contraire. Ils ont raison de toucher cet aspect, mais on revient au vieux problème

it comes down to the old problem of going for the whole thing at once. That is why I make a cynical reference to the Scott poem about Mackenzie King. I am also one to realize that sometimes things must be done incrementally, and if you try to go for the whole thing, nothing will happen.

Referring back to the debate of the late 1980s and early 1990s, there was also in the air an endless debate about democratic legitimacy and whether 10 or 11 men in white shirts in closed rooms had the right to make the kinds of changes being broached in both Meech and Charlottetown amid the cry for greater democratic participation. That matter is front and centre in this question of Senate reform. As I did say a couple of times in my brief, I really do believe in a version of an elected of the Senate, similar to that of Australia and the United States, not necessarily their version but a form of it. We should aim for that but if we are to be successful, we will have to proceed in a much more frontal way. One of the mistakes of the earlier debates, as Senator Murray pointed out, was that it got caught up with many other issues — distinct society, the Canada clause of the Charlottetown Agreement. In other words, far too many things were being addressed.

I will make the comparison with patriation and the Charter. One could argue fairly how the PQ government was very negative, of course, for the whole of what ultimately transpired, but Pierre Trudeau did have a mandate, it is fair to say, given not only his election in 1980, but more important the outcome of the 1980 referendum in Quebec, to take the constitutional question and run with it. No one could argue about that although we could argue the content. I do think, in this case, there is an argument that if we are really going to tackle the larger question of Senate reform — which ultimately includes representation but also includes the form — ability to be elected I suppose — I cannot see how it could be done without making this a fairly frontal part of a program of the party which comes to power and runs on this making it clear this will be one of the major issues, not the only one, but an important issue that will be brought up and addressed.

Under those circumstances, I am not convinced that a form of Senate reform could not be engineered but it will require the willingness on the part of the future elected government, I suppose, to be able to do that and be willing to do that. Also, I do not see myself here as an advocate for Quebec at all, but to return to what Professor Heard was saying earlier, there are problems with this eight-year term. I think some of the details of that have not been worked out, particularly the problem of having the Prime Minister appointing the senators. If there is going to be an eight-year turnaround, we will have a wall-to-wall Senate of essentially one party with a few “Hugh Segals” appointed by Prime Minister Martin, but very few, breaking up the even more partisan type of chamber. There are many problems with going the route of just this eight-year term that make me, at least, very reluctant to endorse it.

Senator Angus: You have led me to the principal questioning I wanted to ask you in terms of this. Are you familiar with the fact that indeed Senate reform was a very up-front plank in the

qui consiste à vouloir tout faire en même temps. C’est pourquoi j’ai cité cyniquement le poème de Scott au sujet de Mackenzie King. Je me rends compte aussi que les choses doivent parfois se faire progressivement, et si vous essayez de vous attaquer à l’ensemble du tableau, vous n’aboutirez à rien.

Pour revenir au débat de la fin des années 80 et du début des années 90, il y avait aussi une discussion interminable sur la légitimité démocratique, à savoir si dix ou onze hommes en chemises blanches, derrière des portes closes, avaient le droit d’apporter les changements prévus dans les accords de Meech et de Charlottetown alors qu’on revendiquait une plus grande participation démocratique. Cette question est centrale à la réforme du Sénat. Comme je l’ai dit à quelques reprises dans mon mémoire, je crois dans une certaine forme de Sénat élu, semblable à celle que l’on trouve en Australie et aux États-Unis, mais pas nécessairement une version identique. C’est ce que nous devrions viser, mais si nous voulons réussir, nous devons procéder de façon beaucoup plus directe. Comme le sénateur Murray l’a souligné, l’une des erreurs du passé a été d’aborder le sujet en même temps qu’un grand nombre d’autres questions — la société distincte, la clause Canada de l’entente de Charlottetown. Autrement dit, on s’attaquait à beaucoup trop de choses.

Je fais la comparaison avec le rapatriement et la Charte. On pourrait dire à juste titre que le gouvernement péquiste rejetait, évidemment, tout ce qui a transpiré par la suite, mais que Pierre Trudeau avait le mandat de s’attaquer à la question constitutionnelle, non seulement de par son élection en 1980, mais, chose encore plus importante, de par le résultat du référendum du Québec de 1980. Personne ne pourrait prétendre le contraire, bien que nous puissions argumenter sur le contenu. Dans ce cas-ci, si nous voulons vraiment nous attaquer à la grande question de la réforme du Sénat — y compris la représentation, mais aussi la forme, c’est-à-dire la possibilité qu’il soit élu — je ne vois pas comment on pourrait y arriver si cette question n’occupe pas une place prépondérante dans le programme du parti qui arrive au pouvoir et qui annonce très clairement que ce sera l’un des enjeux importants, pas le seul, mais un enjeu important auquel il s’attaquera.

Dans ces circonstances, je ne suis pas certain qu’une certaine réforme du Sénat ne puisse être échafaudée, mais il faudra de la volonté de la part du futur gouvernement élu. De plus, sans vouloir me porter à la défense du Québec, je dirais, comme le professeur Heard l’a déclaré plus tôt, que le mandat de huit ans pose problème. À mon avis, certains détails n’ont pas été peaufinés, en particulier le problème de la nomination des sénateurs par le premier ministre. S’il y a un roulement aux huit ans, le Sénat sera constitué essentiellement d’un seul parti, avec quelques rares « Hugh Segal » nommés par le premier ministre Martin qui se démarqueront dans une chambre encore plus partisane. En optant simplement pour un mandat de huit ans, on crée de nombreux problèmes et, du moins pour ma part, j’hésiterais beaucoup à appuyer cette option.

Le sénateur Angus : Vous m’amenez à la principale question que je voulais vous poser à ce sujet. Êtes-vous au courant que la réforme du Sénat occupait en fait une place de premier rang dans

Conservative Party election platform, not only coming from the Montreal policy conference, but also in the actual printed election materials? You said yourself that it is a well known fact that Prime Minister Harper has always been a strong advocate of Senate reform and repeated that over and over during the election.

Mr. Resnick: I certainly know that Prime Minister Harper has been a strong advocate of this for a long period of time, there is no doubt about that, but I return to the constant reiteration of the five points that kept being held up. I do not recall Senate reform as one of the five key planks of what a Conservative government was planning to do if it came to office. Reform of the health system in Canada, child care, we could go through those; those were the ones that were really given the spotlight. Not that the Senate has to be made front and centre, but if we were going to get into the larger subject of Senate reform it will have to have a more central place in a party program and then a government will have, I think, a great deal more legitimacy in saying that we have this as part of our mandate.

Senator Angus: In Ottawa today certainly two of the parties that are well represented in the House of Commons, as well as some provincial governments, are in favour of abolition of the Senate. If we do not want to get into the type of wars that you allegorically referred to — the 1980s and 1990s, Meech and Charlottetown — what would your position be as an alternative to abolition of the Senate?

Mr. Resnick: In a federal system there is a legitimate place for an upper house which, in some sense, represents the regional principle. That is the underlying legitimacy of a second chamber in a federal system. I cannot think of a single federal state that does not have an upper house which in some sense is supposed to be a house of *Länder*, the provinces, the states whatever they are to be called.

I do not happen to support the position — I did in an earlier period of my life — but I do not really find the argument very compelling. This argument really has to deal with much more the sort of things we are discussing a little today and does come up periodically in these debates: The nature of the upper house and does it really do a good job of representing the regions. This is why I think Senators Murray and Austin's amendment is a good move in making it a little more territorially representative than the current one and the larger question of representation in terms of the kind of legitimacy it will have either as a directly elected body or the German version of the house of the provinces, but that raises all kinds of other questions.

Senator Angus: In terms of Bill S-4, I know some is tongue in cheek and I was a student of Frank Scott and everything we learned was always put in a way that made it interesting and beyond the dry words of constitutional law, but I think you are damning Bill S-4 with faint praise and not giving credit to it as a very legitimate and reasonable first step and sincere effort to modernize and renew the Senate.

la plate-forme électorale du Parti conservateur, non seulement à la suite du congrès d'orientation de Montréal, mais aussi dans les documents d'élection? Vous avez dit vous-même que c'est un fait bien connu que le premier ministre Harper a toujours été un fervent partisan de la réforme du Sénat et qu'il l'a répété à maintes reprises au cours de la campagne électorale.

M. Resnick : Bien sûr, je sais que le premier ministre Harper est un fervent partisan de la réforme depuis longtemps, il n'y a aucun doute à ce sujet, mais je reviens aux cinq points qui ont été constamment évoqués. Si ma mémoire est bonne, la réforme du Sénat ne faisait pas partie des cinq grands dossiers que le gouvernement conservateur allait aborder une fois en place. La réforme du système de soins de santé au Canada, les garderies, nous pourrions énumérer les dossiers qui ont été mis à l'avant-scène. Non pas que la réforme du Sénat doit occuper la première place, mais si nous voulons nous y attaquer, ce dossier doit occuper une place plus centrale dans le programme d'un parti et, à mon avis, un gouvernement aurait alors beaucoup plus de légitimité pour affirmer que la réforme fait partie de son mandat.

Le sénateur Angus : À Ottawa aujourd'hui, deux des partis qui sont bien représentés à la Chambre des communes, ainsi que certains gouvernements provinciaux, sont en faveur de l'abolition du Sénat. Si nous voulons éviter le genre de bataille dont vous avez parlé de façon allégorique — les années 80 et 90, Meech et Charlottetown — quelle serait, selon vous, l'autre solution?

M. Resnick : Dans un système fédéral, il y a une place légitime pour une Chambre haute qui, dans un certain sens, représente le principe régional. C'est la légitimité sous-jacente d'une deuxième chambre dans un système fédéral. Je crois qu'il n'existe aucun État fédéral qui n'ait pas de Chambre haute qui, dans un certain sens, est censée être une chambre des *Länder*, des provinces, des États, peu importe comment on les appelle.

Je n'appuie pas cette position — je l'ai fait quand j'étais plus jeune — mais je ne trouve pas l'argument très convaincant. Cet argument doit porter beaucoup plus sur le genre de choses dont nous discutons un peu aujourd'hui et revient périodiquement dans ces débats : quelle est la nature de la Chambre haute et représente-t-elle bien les régions? C'est pourquoi l'amendement proposé par les sénateurs Murray et Austin, est, je crois, un pas dans la bonne direction pour que le Sénat soit plus représentatif des territoires que le modèle actuel et pour qu'on aborde toute la question de la représentation, c'est-à-dire la légitimité que le Sénat aura en étant soit une assemblée élue, soit la version allemande de la chambre des provinces, mais cette question en entraîne toutes sortes d'autres.

Le sénateur Angus : Concernant le projet de loi S-4, je sais qu'une partie est une boutade, et j'étais un élève de Frank Scott et tout ce que nous avons appris était toujours expliqué de façon intéressante, au-delà du langage aride du droit constitutionnel, mais je crois que vous condamnez le projet de loi S-4 avec de fausses louanges, sans reconnaître qu'il s'agit d'une première étape légitime et raisonnable et un effort sincère vers la modernisation et le renouvellement du Sénat.

Mr. Resnick: Perhaps I am the sceptical one in what otherwise is a chorus of approval. I made my dissent from that clear in my brief. Ned Franks was not exactly enamoured of this, but he is a believer in the existing body unamended and I do not share that view, either.

Senator Fraser: I suppose this is a question to all of you. In terms of legislation, not in terms of the motion for amendment in terms of Senate seats but in terms of the bill now before the Senate, I am perplexed whether it is possible to square this circle. We have been told, and it certainly seems plausible, that this bill was drafted in the light of plans to move to an elected Senate. However, as everyone seems to be agreed, movement to an elected Senate is going to be a long-term or longer-term proposition, quite likely to be a longer-term proposition, in which case we would be considering a bill to change the terms of appointed senators. It has seemed clear to me for a long time that there would be a fundamental difference in the nature of an appointed versus an elected chamber in the way it worked, in the way its members approached their jobs, in many elements.

The bill, it seems to me, has more logic in terms of an elected Senate: Renewable terms, shorter terms; the kinds of things that you associate with elections — perhaps less so in terms of its implications for an appointed chamber, which is what we are stuck with for the foreseeable future.

Do you think it is even possible to consider a bill of this nature before we know whether and what an elected Senate would be? Will we get an elected Senate and, if so, what would it look like? How would it be elected? What would its powers be? Is it possible to pass, in your view, one piece of legislation that will apply appropriately both to an appointed Senate and further down the road to an elected Senate?

Mr. Heard: This legislation must absolutely be considered in a vacuum because that is the only knowable certainty we have at this time. The bringing forward of consultative elections is extremely problematic and would raise some very lengthy constitutional problems so this bill should be considered on its own merits.

I believe all the more so that we should take our time and consider whether this is the model you want to impose or implement, because something once made has a habit of hanging around for a long time.

I was here about 10 years ago talking about the regional veto formula. We are now left with this, and Senator Hubley's province of Prince Edward Island is now disenfranchised because there is no combination of Atlantic provinces that requires Prince Edward Island's participation. To the extent that the other Maritime provinces remember their promise to Prince Edward Island, Newfoundland is disenfranchised. It would be very remiss of this body not to consider the long-term consequences.

M. Resnick : Je suis peut-être celui qui doute au milieu d'un concert d'approbation. J'ai exprimé clairement ma dissidence dans mon mémoire. Ned Franks n'était pas vraiment enchanté par cette idée, mais il croit dans l'assemblée dans sa forme actuelle et je ne partage pas cet avis non plus.

Le sénateur Fraser : Je suppose que cette question s'adresse à vous tous. Concernant la loi, non pas la motion de modification visant le nombre de sièges au Sénat, mais le projet de loi dont le Sénat est maintenant saisi, je me demande s'il est possible de faire la quadrature du cercle. On nous a dit, et c'est certainement plausible, que ce projet de loi a été rédigé en vue d'en arriver à un Sénat élu. Toutefois, comme tout le monde semble en convenir, l'évolution vers un Sénat élu sera une proposition à long terme ou à plus long terme, fort probablement une proposition à plus long terme, dans lequel cas nous étudierions un projet de loi pour modifier le mandat des sénateurs nommés. Il me paraît clair depuis longtemps qu'il y aurait une différence fondamentale entre une chambre nommée et une chambre élue dans la façon dont elle travaille, dans la façon dont ses membres abordent leur travail.

Le projet de loi, il me semble, est plus logique si l'on parle d'un Sénat élu : mandat renouvelable, mandat plus court, ce que vous associez à des élections. Il l'est peut-être moins si l'on parle de ses incidences sur une assemblée nommée, et c'est ce que nous aurons encore dans un avenir prévisible.

Croyez-vous qu'il soit même possible d'étudier un projet de loi de cette nature avant que nous sachions ce que serait un Sénat élu? Aurons-nous un Sénat élu et, le cas échéant, à quoi ressemblera-t-il? Comment sera-t-il élu? Quels seront ses pouvoirs? Est-ce possible d'adopter, à votre avis, une mesure législative qui s'appliquerait à un Sénat nommé et ultérieurement à un Sénat élu?

M. Heard : Ce projet de loi doit absolument être examiné dans l'abstrait parce que c'est la seule certitude que l'on puisse avoir à l'heure actuelle. L'éventualité d'élections consultatives est extrêmement problématique et soulèverait des problèmes constitutionnels interminables, alors ce projet de loi doit être examiné en fonction de sa valeur intrinsèque.

Je le crois d'autant plus que vous devriez prendre votre temps et voir si c'est là le modèle que vous voulez imposer ou mettre en œuvre parce que, une fois les choses faites, elles ont tendance à rester longtemps.

J'étais ici il y a une dizaine d'années lorsque nous parlions de la formule de veto régional. Nous sommes coincés avec cela aujourd'hui, et la province de l'Île-du-Prince-Édouard du sénateur Hubley est maintenant privée de ses droits parce qu'il n'y a pas de combinaison de provinces de l'Atlantique qui exige la participation de l'Île-du-Prince-Édouard. Dans la mesure où les autres provinces maritimes se souviennent de la promesse faite à l'Île-du-Prince-Édouard, Terre-Neuve est privée de ses droits. Le Sénat serait très négligent de ne pas tenir compte des conséquences à long terme.

Would a Senate modeled on shorter-terms or finite terms be a workable innovation? Is this a good idea? Does it have merits? Can this particular proposal be improved? I think there are good things to say about it, but I also think that serious amendments are needed to improve this legislation.

Mr. Baier: I am a little less worried about the idea that something once made is harder to change. In fact, there is something reasonably ingenious about this being the first step. If I were to take out the crystal ball, the first Prime Minister who appoints every member of the Senate might be the tipping point at which the provinces start to talk about it in a way that the gun is to their head as opposed to in the ways that we have in the past. The Senate that does some good work now, so you have a perfect idea of what a better Senate would be. You can always hold up. If you do not agree about what constitutes the perfect Senate, you still have a decent body to fall back on. If you have a Senate made up of 100 per cent of the government-in-power's appointments, with dependence on that government for re-appointment, at that point the existing institution will be enough to maybe scare the provinces into coming to some necessary changes.

Given that the next steps require a greater threshold for amendment, that movement might initiate some of the change that the provinces might otherwise be reluctant to do because they would then see the need to come along.

Mr. Resnick: Senator Fraser, I heartily agree with you that what is being proposed would make a lot more sense for an already elected Senate than for the appointed the body we have today. We could argue about terms of eight years or six years, but obviously senators will not be elected ad infinitum, so there will be a fixed term.

The question of renewability would be a legitimate issue to raise if we are to have elected senators. Logically, we would probably want to have some re-electability, although you might want to have a two-term limit. One could argue that when the time came. I am not sure that is what is being conceived now.

The Prime Minister made it very clear, in his testimony to your committee and on more than one occasion, that he does believe in an elected Senate. He is even thinking that maybe there is a way of having elections without changing the Constitution, having senators elected at the same time as perhaps members of Parliament, province-wide or something, and appointing them without changing the formula. Heaven knows. I think that would be a very complicated route to go and would raise many serious concerns. Logically, this type of change makes much more sense for an elected than for an appointed body.

I want to go back to Senator Angus's point. I am not trying to say, "What a waste of time." I can understand the frustrations. The major blockage has basically been the follow-through, or the constitutional change, ever since the defeat of Charlottetown. That is leading senators and members of Parliament to say, "Well, maybe we should try to do this in a slightly more piecemeal

Un Sénat mandaté à plus court terme ou pour une période déterminée serait-il une solution viable? Est-ce une bonne idée? A-t-elle des avantages? Cette proposition peut-elle être améliorée? On peut, je crois, en dire de bonnes choses, mais je suis d'avis également que d'importantes modifications sont nécessaires pour améliorer cette mesure législative.

M. Baier : L'idée qu'une chose faite soit plus difficile à changer m'inquiète un peu moins. En fait, il y a quelque chose de candide dans le fait que ce soit la première étape. Si je devais sortir la boule de cristal, le premier premier ministre à nommer tous les sénateurs pourrait être l'élément déclencheur qui amènerait les provinces à aborder le sujet, parce qu'elles seraient contraintes de le faire, contrairement à ce que nous avons par le passé. Le Sénat fait du bon travail maintenant, alors vous avez une bonne idée de ce que serait un meilleur Sénat. Vous pouvez toujours freiner les choses. Si vous n'êtes pas d'accord sur ce qui constitue le Sénat parfait, vous pouvez toujours vous replier sur une entité décente. Si vous avez un Sénat formé entièrement de gens nommés par le gouvernement en place, et qui dépendent de ce gouvernement pour être renommés, l'institution elle-même sera suffisante pour effrayer les provinces et les pousser à apporter les changements qui s'imposent.

Puisque les prochaines étapes nécessitent un seuil plus élevé pour apporter des modifications, ce mouvement pourrait mettre en branle quelques-uns des changements que les provinces seraient autrement hésitantes à apporter, parce qu'elles verraient alors la nécessité d'entrer en jeu.

M. Resnick : Madame le sénateur, je suis tout à fait d'accord avec vous que le projet de loi a beaucoup plus de sens pour un Sénat déjà élu que pour l'assemblée nommée que nous avons aujourd'hui. Nous pourrions préconiser des mandats de huit ans ou de six ans, mais il est clair que les sénateurs ne seront pas élus indéfiniment, et ils auront un mandat fixe.

Il serait légitime de soulever la question du renouvellement si nous avons des sénateurs élus. Logiquement, nous voudrions probablement avoir la possibilité d'une réélection, bien que vous puissiez vouloir imposer une limite de deux mandats. Ces aspects pourront être débattus lorsque le temps viendra. Je ne crois pas que c'est ce qui est envisagé maintenant.

Le premier ministre a dit très clairement, dans le témoignage qu'il a rendu devant votre comité et à plusieurs autres occasions, qu'il croit dans un Sénat élu. Il pense même qu'on pourrait tenir des élections sans changer la Constitution, en faisant élire les sénateurs en même temps que les députés, à l'échelle des provinces ou autrement, et en les nommant sans changer la formule. Qui sait. À mon avis, cette façon de faire serait très compliquée et soulèverait de nombreuses préoccupations. Logiquement, ce type de changement a beaucoup plus de sens pour une assemblée élue que pour une assemblée nommée.

J'aimerais revenir à ce qu'a dit le sénateur Angus. Je ne dis pas que c'est une perte de temps. Je peux comprendre les frustrations. Le principal obstacle a été essentiellement le suivi, ou le changement constitutionnel, depuis la défaite de Charlottetown. Les sénateurs et les députés sont ainsi portés à dire « Eh bien, nous devrions essayer de faire les choses à la pièce ». Toutefois,

fashion, and this is a way to go.” However, the unintended consequences of this would be, in the short term, to strengthen the power of the Prime Minister and an appointed body. It may be that my colleague Professor Baier is right and that this would be the gun to the head which would then force the issue of changing the system altogether to a much more democratically legitimate body and it would be put on the agenda, but if we are to do that, there are other ways of proceeding.

Senator Tkachuk: I think we should be looking at the eight-year appointment separately. It does not have to be looked at in a vacuum, but it has to be looked at on its own merits. I have yet to hear the arguments strongly put that senators must be here for longer than eight years in order to provide and fulfil the functions of the institution that exists today. I have heard a lot about elections and prime ministerial appointments. The appointments are done in stealth rather than the wide open, as they would be in that particular case, and the public would decide whether the Prime Minister was overstepping his bounds.

Professor Heard, on the analysis of voting that you did between 2000 and 2005, how many of these divisions or so-called independent votes or bills were defeated?

Mr. Heard: One of the things I found most interesting about the way the Senate worked is that some of the most contentious things did not appear in the recorded divisions. Bills were amended during this time and there were serious problems with some bills, but in that period of time, none of these recorded divisions resulted in the defeat of a bill.

Senator Tkachuk: From time to time, the Conservatives may have supported a piece of legislation that the Liberals had put forward, and therefore they would have voted differently. The Liberals during that period also had a large majority of senators. Therefore, many senators could safely vote against a particular bill that the government was putting forward without threatening the legislation itself. That goes to the whole argument of the independence of senators. I do not think the statistics and the numbers are very strong. Basically, senators follow the party whip and vote the way the party wants them to vote. I am not sure if that was the initial reason for establishing the Senate, but nonetheless that is what exists today and that is what we are dealing with today.

I was interested when Professor Resnick talked about his support of the Austin-Murray motion. Why do you support 12 senators for B.C. and 10 for Alberta? Why not 12 senators for Alberta?

Mr. Resnick: I would support 12 senators for Alberta. Ideally, I think that is the way it should be done. Because it is only 10, therefore better to sink it? Logically, it should be 12. On the other hand, if we say that, then should Saskatchewan and Manitoba be given seven, since logically smaller provinces should probably all be the same? Nova Scotia and New Brunswick have 10 senators each, which makes no sense either, except that is the way things

les conséquences involontaires de cette démarche seraient, à court terme, de renforcer le pouvoir du premier ministre et d'une assemblée nommée. Peut-être bien que mon collègue, le professeur Baier, a raison et que ce pourrait être l'élément déclencheur qui forcerait à changer l'ensemble du système pour avoir une assemblée plus démocratiquement légitime et ce serait inscrit au programme, mais si nous devons faire cela, il y a d'autres façons de procéder.

Le sénateur Tkachuk : Je crois que la nomination pour un mandat de huit ans devrait faire l'objet d'un examen distinct. Cette mesure ne doit pas être examinée dans l'abstrait, mais en fonction de sa valeur intrinsèque. Il me reste encore à entendre les arguments voulant que les sénateurs doivent être ici pour plus de huit ans pour remplir les fonctions de l'institution qui existe aujourd'hui. On a beaucoup parlé des élections et des nominations faites par le premier ministre. Les nominations sont faites en secret et non ouvertement, comme ce serait alors le cas, et le public déciderait si le premier ministre a dépassé ses limites.

Monsieur Heard, concernant l'analyse des votes que vous avez effectuée entre 2000 et 2005, combien de projets de loi ont été rejetés sur dissidence ou par suite d'un vote soi-disant indépendant?

M. Heard : L'une des choses qui m'ont frappé dans la façon dont le Sénat travaillait, c'est que certains des dossiers les plus litigieux n'ont pas fait l'objet de votes par appel nominal. Des projets de loi ont été amendés et certains ont posé de graves problèmes, mais, au cours de cette période, aucun de ces votes par appel nominal n'a entraîné le rejet d'un projet de loi.

Le sénateur Tkachuk : Il est possible que les conservateurs aient appuyé à l'occasion une mesure législative proposée par les libéraux, et ils auraient alors voté différemment. Durant cette période, les libéraux comptaient aussi une grande majorité de sénateurs. En conséquence, bon nombre pouvaient voter contre une mesure législative proposée par le gouvernement sans craindre de compromettre le projet de loi en soi. Cela nous ramène à toute la question de l'indépendance des sénateurs. Je ne crois pas que les statistiques et les chiffres soient très révélateurs. Essentiellement, les sénateurs suivent le whip du parti et votent comme le parti leur dit de voter. Je ne suis pas certain que le Sénat ait été créé pour cette raison, mais c'est néanmoins ce qui existe aujourd'hui et ce avec quoi nous devons composer.

Le professeur Resnick a attiré mon attention en disant qu'il appuyait la motion Austin-Murray. Pourquoi 12 sénateurs pour la Colombie-Britannique et 10 pour l'Alberta? Pourquoi ne pas avoir 12 sénateurs pour l'Alberta?

M. Resnick : Je serais d'accord pour attribuer 12 sénateurs à l'Alberta. Idéalement, je crois que c'est ce qu'on devrait faire. Mais vaudrait-il mieux faire échouer la proposition parce qu'il y en a seulement 10? Logiquement, il devrait y en avoir 12. Par ailleurs, si on dit cela, devrait-on alors en donner sept à la Saskatchewan et au Manitoba puisque, logiquement, les plus petites provinces devraient probablement toutes être sur le même

were done way back in 1867.

I simply was prepared to support this as a step in the right direction, but as I think I did argue, if we were really to redo this on a more serious basis, I would not be doing it by changing it every three days. One would have to put in some kind of population criterion. The two large provinces, Quebec and Ontario, would have a full quota. For the middle-sized provinces, both B.C. and Alberta, I do not think the difference of 4 million to 3 million is big enough to merit any finer distinction, and they would get the 12 senators each. The smaller provinces would be down to six senators, except for Prince Edward Island. That is an ideal if we were to really redo the distribution in a more serious and intelligible way.

Given that such a distribution would open up an even bigger constitutional matter and would require practically unanimous consent, under the circumstances, this is probably as good as we will get. Frankly, if the numbers were amended to be 12 and 12, I would have no problem with that.

Senator Tkachuk: Maybe the other professors could help me through this, but I always thought the reason that Quebec had 24 and Ontario had 24 was Quebec was afraid that their language rights and other issues that they had, being French Canadians, would be threatened; and the Maritimes were afraid that Upper and Lower Canada would have too much power because of “rep by pop” in the House of Commons, and therefore needed to have the senators to balance it out. It seems to me you are arguing in your paper and just now that you are proposing a totally different kind of Senate.

Perhaps that is what Senators Austin and Murray — I do not want to speak for them — are proposing, too, that there would be a Senate based on population. I know Senator Austin inferred that in the Senate. It seems to me that if you are going to do this, perhaps B.C., if it is a region, should have 24. Why would it only be half a region? Otherwise, why are we changing the numbers to suit population? That is what the House of Commons does.

Mr. Resnick: I will intrude before my colleagues respond because I am stuck with this teleconference format.

There is a logic to the system. We will have five regions and each should have the same amount. Indeed, B.C. should have exactly the same as Quebec, Ontario, the Prairies and the Maritimes. In my head — this is my own two cents and I will not argue this is more than that — since I did refer to the model in Germany, I do find there is a certain logic. On the one hand, you want the provinces to be represented in the sense that there is another way of getting the voice of regions and provinces into the upper house. On the other hand — and this is where I did break with the Triple-E idea, which I did not support in the early 1990s

pied d'égalité? La Nouvelle-Écosse et le Nouveau-Brunswick ont 10 sénateurs chacun, ce qui n'a pas de sens non plus, mais c'est ce qui a été décidé en 1867.

J'étais prêt à appuyer cette proposition simplement parce qu'il s'agit d'un pas dans la bonne direction, mais comme je l'ai fait valoir, je crois, si nous devons refaire les choses plus sérieusement, je ne le ferais pas en apportant des changements tous les trois jours. Il faudrait insérer un critère qui tienne compte de la population. Les deux grandes provinces, le Québec et l'Ontario, auraient un plein contingent. Pour les provinces de taille moyenne, la Colombie-Britannique et l'Alberta, je ne crois pas que l'écart entre 4 et 3 millions soit suffisant pour justifier une plus fine distinction, et les deux provinces auraient 12 sénateurs chacune. Pour les plus petites provinces, le nombre de sénateurs tomberait à six, à l'exception de l'Île-du-Prince-Édouard. Voilà un tableau idéal si nous devons refaire la répartition de façon plus sérieuse et intelligible.

Puisqu'une telle répartition déclencherait un débat constitutionnel encore plus grand et nécessiterait, à toute fin pratique, un consentement unanime, dans ces circonstances, c'est probablement ce que nous pouvons avoir de mieux. À vrai dire, je n'aurais aucune objection à ce qu'on attribue 12 sénateurs aux deux provinces.

Le sénateur Tkachuk : Les autres professeurs peuvent peut-être m'éclairer, mais j'ai toujours cru que le Québec avait 24 sénateurs et que l'Ontario en avait 24 aussi parce que le Québec craignait que ses droits linguistiques et d'autres questions chères aux Canadiens français soient menacés; et que les Maritimes craignaient que le Haut-Canada et le Bas-Canada aient trop de pouvoir parce qu'ils étaient représentés à la Chambre des communes en fonction de la population, et qu'il fallait donc qu'elles aient des sénateurs pour équilibrer le tout. Il me semble que vous faites valoir dans votre document et que vous proposez maintenant un Sénat tout à fait différent.

C'est peut-être ce que proposent les sénateurs Austin et Murray — je ne veux pas parler en leur nom —, que le Sénat soit établi en fonction de la population. C'est ce qu'a laissé entendre le sénateur Austin au Sénat. Il me semble que si nous faisons cela, alors la Colombie-Britannique, si elle est une région, devrait avoir 24 sénateurs. Pourquoi ne serait-ce que la moitié d'une région? Autrement, pourquoi changeons-nous les chiffres en fonction de la population? C'est ce que fait la Chambre des communes.

M. Resnick : Je vais m'imposer avant que mes collègues ne répondent parce que je suis coincé dans ce format de téléconférence.

Il y a une logique dans le système. Nous aurons cinq régions, et chacune aura le même nombre de sénateurs. En effet, la Colombie-Britannique devrait avoir exactement le même nombre que le Québec, l'Ontario, les Prairies et les Maritimes. Selon moi — c'est mon humble avis et rien de plus — comme j'ai mentionné le modèle allemand, je crois qu'il y a une certaine logique. D'une part, vous voulez que les provinces soient représentées pour qu'il y ait une autre façon de faire entendre la voix des régions et des provinces à la Chambre haute. D'autre part — et c'est là que j'ai rompu avec l'idée d'un Sénat triple-E,

when it was much touted in Western Canada, particularly by Reform — I do not see why, just because the United States and Australia opts for a formal equality of the states, it follows that we have to. There are other ways of doing this.

I do think a measure of population should be taken into account, but only a measure. The truth is that if we had a system of 24, 24, 12, 12 and 6, Ontario, in particular, would still be significantly under-represented as compared to the share it has in the House of Commons. I am not sure where Quebec would be with its 24 out of 120; it would be a little closer to where its population is heading.

You are right, incidentally. Historically, the argument you were giving about the reasons for these divisions and the 24 included Quebec's and the Maritimes' susceptibilities. To a certain degree we have gone beyond the original. The West was a very minor part of Confederation in 1867; to that degree, the world has changed.

I do not detect in B.C. a wave of demand for 24 seats or we leave; it is not that sort of thing. The feeling would be that an enhanced place for B.C. — and for Alberta, for that matter — in a more regionally representative Senate would be the right way to go. Perhaps the figure of 24 is too much, but I think I would be comfortable with 12 for B.C. in the way that I could see a revised form of representation for the Senate eventually being engineered.

Mr. Heard: One thing I do like about the current proposal is it does not create multiple regions. The Prairies, I gather, are lumped as one region and British Columbia is essentially half a region. I like the symmetry of that in the sense that I am concerned about the proliferation of regions, that it will not be long before we get into every province is a region of its own.

We have the creation of representation of regions for various reasons. The Murray-Austin proposal builds on this by creating the Prairie provinces as a region, recognizing that British Columbia is not the size of Quebec and Ontario, and so perhaps should not have that level of representation. At the same time, I share your concern that one wants to avoid representation by population on a provincial basis because that is what we have in the House of Commons.

I also want to take a quick step back in time just to properly answer an earlier question before I pass over to Professor Baier. From 2001 to 2005, about 10 per cent of bills were amended by the Senate coming up from the House of Commons and the House of Commons disagreed with several of those bills. There was a period of some tussle between the two Houses. The individual independence of the senators did matter at that time. In my study I was not keeping track of which votes were being held on which bill.

que je n'ai pas appuyée au début des années 90 alors qu'elle était très populaire dans l'Ouest du Canada, en particulier au sein du Parti réformiste — je ne vois pas pourquoi nous devrions opter pour l'égalité des États, simplement parce que les États-Unis et l'Australie l'ont fait. Il y a d'autres façons de faire les choses.

Je crois qu'une mesure de la population devrait être prise en considération, mais une mesure seulement. Le fait est que si nous avions une répartition de 24, 24, 12, 12 et 6, l'Ontario, en particulier, serait encore largement sous-représenté en comparaison avec la part qu'il a à la Chambre des communes. Je ne sais pas où le Québec se situerait en obtenant 24 sénateurs sur 120; ce serait un peu plus représentatif de ce que sera sa population.

Vous avez raison d'ailleurs. Du point de vue historique, comme vous l'avez fait valoir, ces répartitions ont été faites, entre autres, en tenant compte des susceptibilités du Québec et des Maritimes. Dans une certaine mesure, nous avons dépassé le plan original. L'Ouest était un élément très peu important de la Confédération en 1867; à cet égard, le monde a changé.

Je ne sens pas que la Colombie-Britannique menacerait de quitter si elle n'obtenait pas 24 sièges; ce n'est pas ce genre de choses. Le sentiment serait plutôt de faire la bonne chose en donnant une place accrue à la Colombie-Britannique — et à l'Alberta, du reste — dans un Sénat plus représentatif des régions. Vingt-quatre sénateurs, c'est peut-être trop, mais je serais satisfait si la Colombie-Britannique obtenait 12 sénateurs, en ce sens que je pourrais voir qu'une forme révisée de représentation du Sénat serait tôt ou tard envisagée.

M. Heard : Ce qui me plaît dans la proposition actuelle, c'est qu'elle ne crée pas de régions multiples. Si je comprends bien, les Prairies forment une région et la Colombie-Britannique est essentiellement une demi-région. J'aime la symétrie de ce système puisque la prolifération des régions me préoccupe et je crains qu'avant longtemps chaque province ne devienne une région.

La représentation des régions est établie pour diverses raisons. La proposition Murray-Austin s'appuie sur ce système en regroupant les provinces des Prairies en une région et en reconnaissant que la Colombie-Britannique n'a pas la taille du Québec et de l'Ontario et ne devrait peut-être pas avoir la même représentation. Par ailleurs, je suis d'accord avec vous pour dire qu'il faut éviter la représentation selon la population de chaque province puisque c'est ce que nous avons à la Chambre des communes.

J'aimerais aussi revenir rapidement en arrière pour répondre correctement à une question précédente, avant de céder la parole au professeur Baier. De 2001 à 2005, le Sénat a amendé environ 10 p. 100 des projets de loi renvoyés par la Chambre des communes, et cette dernière a rejeté plusieurs de ces projets de loi. Il y a eu une période de conflits entre les deux Chambres. L'indépendance individuelle des sénateurs avait son importance à cette époque. Dans mon étude, je n'ai pas noté quels votes ont été pris sur quel projet de loi.

Mr. Baier: I would not characterize what Professor Resnick suggests as representation by population; it is creating a different set of categories, the large, small and medium categories. It is not exactly accurate to call the House of Commons "rep by pop" either. If it was, Prince Edward Island would have fewer seats, and so would Saskatchewan and New Brunswick.

The population categories work well because Quebec happens to fit in the large province category, so you can still be worrying about language and other things without necessarily explicitly doing it. There is some genius in making some of those accommodations without actually coming out and saying you are giving that kind of representation specifically for those reasons, I think that the population thing does it without really being about population; it just makes good categories in that sense.

Senator Hubley: I wish to speak about regionalism. I believe we have overlooked one of the Senate's most important mandates, which is to represent regions and minorities. Unfortunately, we have talked a great deal about population size, where people are, and that that is going to in some way indicate numbers within an elected or non-elected Senate. If we do not expand our thinking of what regions are, we will miss much of what Canada is.

I would like to refer to the North, whether it be Northern Ontario or Northern Quebec, which is certainly a northern region. I would also like to look at coastal areas; I would like to think of those as regions. I would certainly like to support our Aboriginal communities as minorities. If we are going to use a formula of numbers to reflect representation within either the House of Commons or the Senate, I think we will miss out on what we are as a country, which is really important.

Going back to 1867, I do not think it is altogether a bad idea, in some instances, to look to our past and what that has provided to us as a country in moving forward. I am not against moving forward. However, I do want to underline what I feel regions are and what my role in representing those regions and minorities is. That cannot come under a numbering; it cannot be part of a formula because it is so varied and diverse that we have to be able to respond to the needs of our communities and regions even though they do not have a major population.

I will have you comment on that; but I will go back to Confederation and the representation of Prince Edward Island. I do not mind you saying that we have got more numbers than our population would support. Therein lies the strength of this country. We are a province of Canada and we have the same right to representation as other parts of the country have.

To do that, we cannot tie that to a population on Prince Edward Island which will not increase dramatically over the coming years. In fact, we may be decreasing as we educate our

M. Baier : Ce que le professeur Resnick suggère n'est pas une représentation selon la population; on crée un ensemble différent de catégories : grande, petite et moyenne. Il n'est pas tout à fait exact non plus de dire que la représentation selon la population prévaut à la Chambre des communes. Si c'était le cas, l'Île-du-Prince-Édouard aurait moins de sièges, de même que la Saskatchewan et le Nouveau-Brunswick.

Les catégories établies en fonction de la population fonctionnent bien parce que le Québec entre dans la catégorie des grandes provinces, alors vous pouvez encore vous soucier des questions linguistiques et autres sans nécessairement le faire explicitement. C'est bien de pouvoir faire ces aménagements sans avoir à dire ouvertement que vous donnez cette représentation pour ces raisons. Je crois que le critère démographique vous permet de le faire sans que ce soit vraiment l'objectif visé; ce sont de bonnes catégories dans ce sens.

Le sénateur Hubley : J'aimerais parler de régionalisme. Je crois que nous avons négligé un des mandats les plus importants du Sénat, qui consiste à représenter les régions et les minorités. Malheureusement, nous avons beaucoup parlé de la taille de la population, de l'endroit où se trouvent les habitants et du fait que ce critère servira d'une certaine façon à établir le nombre de membres dans un Sénat élu ou non élu. Si nous n'élargissons pas notre réflexion sur ce que sont les régions, nous allons passer à côté de ce qu'est le Canada.

J'aimerais parler du Nord, que ce soit le nord de l'Ontario ou le nord du Québec, qui est certainement une région nordique. J'aimerais aussi qu'on se penche sur les zones côtières, que je considère être des régions. J'aimerais certainement appuyer nos communautés autochtones à titre de minorités. Si nous devons utiliser des chiffres pour établir la représentation à la Chambre des communes ou au Sénat, je crois que nous passons à côté de ce que nous sommes comme pays, et c'est très important.

Pour revenir à 1867, je ne crois pas que ce soit une mauvaise idée, dans certains cas, de regarder le passé et ce que nous y avons puisé pour faire avancer notre pays. Je ne suis pas contre le fait d'avancer. Toutefois, je tiens à préciser ce qui, à mon avis, constituent des régions et ce qu'est mon rôle dans la représentation de ces régions et des minorités. Tout cela ne peut tenir dans un chiffre, ni dans une formule parce que la variété et la diversité sont si grandes que nous devons être en mesure de répondre aux besoins de nos communautés et de nos régions même si elles ne sont pas très peuplées.

J'aimerais vous entendre à ce sujet; mais je vais revenir d'abord à la Confédération et à la représentation de l'Île-du-Prince-Édouard. Cela m'est égal que vous disiez que nous avons un nombre plus élevé que ne le justifie notre population. C'est là où réside la force de notre pays. Nous sommes une province du Canada et nous avons le même droit de représentation que les autres parties du pays.

Pour cela, nous ne pouvons rattacher ce droit au nombre d'habitants de l'Île-du-Prince-Édouard, qui ne va pas augmenter de façon fulgurante au cours des prochaines années. En fait, il

young people and they go further to the West to get job opportunities. In our region, that is a way of life right now.

It is disturbing. We have to be able to address that in the Senate, as strongly as the House of Commons would represent with their numbers of people, the population card, shall I say, behind them.

I would like to have your comments on that. I felt it was lacking a bit in the presentations. I feel strongly about that.

Mr. Baier: I take the point very clearly. Having four MPs and four senators for Prince Edward Island does not bother me in the least, in the sense that a deal is a deal. With Confederation, you come in on terms and you can change those terms, but you need the consent of the people involved in the deal.

Obviously, Prince Edward Island will not agree to something that will limit that, and that is perfectly fine. Senators can tell me, but I do not think that the Prince Edward Island caucus has destroyed some consensus that the Senate otherwise had with its vast numbers in terms of making that a problem. Four is even just symbolic in that sense. You have four members of Parliament. In the size of the House that does not break the tie, although certainly in the spring it did. Most of the time four votes would not break the government.

That should be continued. That is what is good about the Austin-Murray motion. It is much more subtle than Triple-E in that it is not trying to put it to some formula. Maybe you do not like small, medium and large provinces, but that uses different kinds of criteria to do some of the same things in the end.

Mr. Resnick: I do not think the question of four or perhaps three seats for Prince Edward Island is the deal breaker here, nor am I trying to retroactively re-think 1867. The arrangements made perfect sense, given the regional breakdown of the country back then and that Western Canada, at that point, was largely still an unpopulated tract of land with very a small population compared to central and even Maritime Canada.

How we define regions is one of those eternal questions. Regions are not just provinces or parts of them; there are regions within regions. Rural-urban Canada is one of those great divides that characterizes many provinces within this country. That is true as well.

On the other hand, when the time come to address representation in the Senate, then this big, small and medium element will make some sense. That kind of definition, which, incidentally, would include Saskatchewan and Manitoba, both small provinces — it is not just the Maritimes being singled out here — would make perfect sense in terms of the kind of representation that would be given under those circumstances to each of the provinces of Canada in the upper house. The lower house will continue to be representation by population except for

pourrait bien diminuer parce que nos jeunes quittent pour s'instruire et vont vers l'ouest pour obtenir des emplois. Dans notre région, c'est le cours normal des choses maintenant.

C'est troublant. Le Sénat devrait être en mesure de tenir compte de cela, autant que la Chambre des communes représenterait la carte démographique avec son nombre de députés.

J'aimerais entendre vos commentaires à ce sujet. J'ai eu l'impression que cet aspect avait été négligé dans les exposés. Cette question me tient beaucoup à cœur.

M. Baier : Je vois très clairement ce que vous voulez dire. La présence de quatre députés et de quatre sénateurs de l'Île-du-Prince-Édouard ne me dérange pas du tout, en ce sens qu'un accord est un accord. Avec la Confédération, vous établissez des conditions et vous pouvez changer ces conditions, mais vous devez obtenir le consentement des gens concernés.

Évidemment, l'Île-du-Prince-Édouard n'acceptera pas pareille limite, et c'est très bien ainsi. Les sénateurs peuvent me corriger si je me trompe, mais je ne crois pas que le caucus de l'Île-du-Prince-Édouard ait fait échouer un quelconque consensus que le Sénat aurait eu autrement parmi ses nombreux membres. Dans ce sens, avoir quatre membres est même simplement symbolique. Vous avez quatre députés. Compte tenu de la taille de la Chambre, ce nombre pèse peu dans la balance, même si c'était certainement le cas au printemps dernier. La plupart du temps, quatre voix ne pourraient pas décider du sort du gouvernement.

Cela doit continuer. C'est ce qui est bien avec la motion Austin-Murray. C'est beaucoup plus subtil que le Sénat triple-E, parce qu'on n'essaie pas d'élaborer une formule. Peut-être n'aimez-vous pas qu'il y ait des provinces, petites, moyennes et grandes, mais ce classement est fondé sur des critères différents et donne, au bout du compte, les mêmes résultats.

M. Resnick : Je ne crois pas que le fait d'avoir quatre ou trois sièges pour l'Île-du-Prince-Édouard suffit pour faire tomber l'accord, et je n'essaie pas non plus de revoir 1867 rétroactivement. Les arrangements étaient logiques, compte tenu de la répartition démographique du pays à cette époque et du fait que l'Ouest canadien était encore un territoire bien peu peuplé en comparaison avec le centre du Canada et même les Maritimes.

La façon dont nous définissons les régions est l'une des questions qui reviennent sans cesse. Les régions ne sont pas simplement des provinces ou des parties de province; il existe des régions à l'intérieur des régions. Le partage rural-urbain caractérise aussi de nombreuses provinces canadiennes. Cela est vrai également.

Par ailleurs, lorsque viendra le temps d'examiner la représentation au Sénat, cette notion de grande, petite et moyenne province aura un certain sens. Ce genre de définition, qui, par ailleurs, fait de la Saskatchewan et du Manitoba de petites provinces — ce n'est pas seulement les Maritimes qui sont visées ici — aurait tout son sens si l'on tient compte de la représentation qui serait donnée dans ces circonstances à chacune des provinces canadiennes au sein de la Chambre haute. La représentation en fonction de la population continuera de

those provisions by which Prince Edward Island benefits without question, which ensures a province will have no fewer members of Parliament than it has senators. That is as far as I am prepared to go.

Mr. Heard: It is important to distinguish between senators and the Senate acting as a chamber of regional representation in the sense of regional advocates and the Senate acting as a forum for regional participation in the national process. My understanding of the Confederation agreements is the upper house was seen as providing added opportunities for participation of the Maritime provinces with respect to the two larger ones. That is how I view the way it should be.

It is important to emphasize the Senate as an opportunity of participation as opposed to regional advocates. Certain advocates of Senate reform have misunderstood some of that.

In that light, it is all the more important for the Senate to take a stand on issues where regional interests are at stake. Something like the regional veto formula where a province was disenfranchised is a travesty. I understand the dynamics of post-referendum Canada at the time, but for the federal legislation just to disenfranchise a province is unbelievable.

Senator Comeau: Professor Baier, you did not touch all that much on an area that Professor Resnick just referred to; that is, the urban versus rural possibility of looking at Senate representation. I was kind of disappointed because as a young academic you have not been caught up as a survivor of the wars as referred to by others. You do not have the scars of Meech and Charlottetown, so your reputation or your good name is not tarred in any way by those previous battles. I would have hoped a young academic like you might have looked not to the past as the answer, but rather to the future, by looking at what Canada is at the moment.

Regarding Professor Resnick's reference to the rural versus urban, that is probably the greatest divide we have in Canada right now. For example, I probably have much more in common with Senator Watt's area of Northern Quebec, Senator Hubley's area of Prince Edward Island and those coming from fishing communities of the West Coast of Vancouver Island than I have with people living in urban Montreal, urban Ottawa and urban Calgary. Yet the debate that we seem to be looking at, and I refer especially to Senator Murray and Senator Austin's motion, is to look at a kind of provincial jurisdiction and provincial numbers rather than the reality of Canada as we see it today.

You and your colleagues are probably in the new circle of academics that is not the same as the 1980s and the 1990s. What are your comments with respect to that?

Mr. Baier: First, scars may not be external but they are certainly in a true Freudian sense internal. I picked it up in my youth, so it is all in there.

s'appliquer à la Chambre basse, exception faite des dispositions qui favorisent l'Île-du-Prince-Édouard sans question aucune, ce qui garantit qu'une province n'aurait pas moins de députés que de sénateurs. C'est là où je m'arrête.

M. Heard : Il importe de faire une distinction, d'une part, entre un Sénat qui serait une chambre de représentation régionale et qui défendrait les intérêts des régions et, d'autre part, un Sénat qui serait un forum pour faire participer les régions au processus national. Dans les accords de la Confédération, selon moi, la Chambre haute était perçue comme une tribune permettant une plus grande participation des provinces maritimes par rapport aux deux plus grandes provinces. À mon avis, il devrait en être ainsi.

Il importe que le Sénat soit perçu comme une tribune de participation et non comme une tribune de défense des régions. Certains défenseurs de la réforme du Sénat n'ont pas compris certains de ces aspects.

Dans cette perspective, il est d'autant plus important que le Sénat prenne position sur les enjeux qui touchent les intérêts régionaux. Par exemple, la formule de veto régional qui prive une province de ses droits est ridicule. Je comprends la dynamique du Canada post-référendum, mais qu'une loi fédérale permette de retirer un droit à une province est incroyable.

Le sénateur Comeau : Professeur Baier, vous n'avez pas vraiment touché à un aspect dont le professeur Resnick vient de parler, c'est-à-dire la possibilité d'examiner la représentation au Sénat en fonction du partage urbain-rural. J'ai été un peu déçu puisque, comme vous êtes un jeune universitaire, vous n'êtes pas un vétéran des guerres que d'autres ont mentionnées. Vous ne portez pas les cicatrices de Meech et de Charlottetown, si bien que votre réputation n'est pas entachée d'aucune sorte par ces batailles antérieures. J'aurais espéré qu'un jeune universitaire comme vous n'aurait pas cherché la réponse dans le passé, mais bien dans l'avenir, en regardant ce qu'est le Canada à l'heure actuelle.

Le professeur Resnick a mentionné la division entre le Canada rural et le Canada urbain, et il s'agit probablement de la plus importante division que nous avons à l'heure actuelle. Par exemple, j'ai probablement beaucoup plus de choses en commun avec la région du nord du Québec du sénateur Watts, la région de l'Île-du-Prince-Édouard du sénateur Hubley et les communautés de pêcheurs de la côte Ouest de l'île de Vancouver que j'en ai avec les gens qui vivent à Montréal, à Ottawa et à Calgary. Or, le débat que nous semblons contempler, et je fais allusion tout particulièrement à la motion des sénateurs Murray et Austin, porte sur les compétences provinciales et les chiffres des provinces et non sur la réalité du Canada telle qu'elle nous apparaît aujourd'hui.

Vous et vos collègues faites probablement partie du nouveau cercle d'universitaires qui n'est pas le même que dans les années 80 et 90. Quels sont vos commentaires à ce sujet?

M. Baier : Premièrement, les cicatrices ne sont peut-être pas externes, mais elles sont certainement internes, dans un sens freudien. Je les ai eu lorsque j'étais jeune, alors elles sont bien là.

The thing that I like about the Austin-Murray motion and the point I made in my written brief about taking into account some of this asymmetry is to deal with the things you are talking about. My experience of Canada as a young person, or as an increasingly less young person, has been several provinces in all kinds of situations. I have lived in small towns in Alberta, as well as Toronto, Vancouver and Fredericton. I have a sense of all of those issues that you have talked about. The way the Senate works presently has the chance to do some of that because prime ministers can take some of that into account in their appointment process. That is something that an elected process would not necessarily do as well. Franco-Manitobans or Franco-Ontarians are appointed to the Senate, but they may not be elected to the Senate.

When I teach Poli 101 Canadian Government, I talk about conventions. The best examples I give are the conventions of cabinet formation and how you want to represent all the different parts of Canada in that urban-rural divide, et cetera. That way you do not have all cabinet ministers from downtown Toronto. You have that mix.

That is the point about being careful about equality, certainly, but also any other kind of strict formula. Some of the asymmetry and some of that difference was there for a reason or is there for less obvious reasons.

The urban-rural example is another manifestation of some of those same divisions. The urban-rural discussion is a small province-big province issue. At the same time, having lived in downtown Toronto, I would not want Toronto not to have some influence. Toronto is taking care of a great share of new immigrants to the country in ways that Moncton and Charlottetown may not be. Those issues are important as well.

Senator Comeau: With 101 members of Parliament in the elected House of Commons, I think Ontario does have some influence.

Mr. Baier: I do not think it does. However, I would not want it to diminish.

Senator Murray: It is 103.

Senator Comeau: Professor Heard, you referred to the question of independence, and I was intrigued by the study you did regarding the independence of the Senate. I spent a good part of yesterday at committee hearings where I did not sense that there was a huge amount of independence from the opposition side on the accountability legislation, and maybe my assessment right now is clouded by yesterday's hearings. However, there is much more openness in the Senate to independent thinking than there is in the House of Commons. I have had experience in both places.

Ce que j'aime à propos de la motion Austin-Murray et ce que j'ai fait valoir dans mon mémoire au sujet de cette asymétrie, c'est qu'on s'attaque aux choses dont vous parlez. Mon expérience du Canada en tant que jeune personne, ou en tant que personne de moins en moins jeune, a été de vivre dans plusieurs provinces dans toutes sortes de situations. J'ai vécu dans de petites localités de l'Alberta, ainsi qu'à Toronto, Vancouver et Fredericton. J'ai une bonne idée de tout ce dont vous parlez. Le fonctionnement actuel du Sénat permet de faire une partie de ces choses parce que les premiers ministres peuvent en tenir compte dans le processus de nomination. Une élection ne le ferait pas nécessairement aussi bien. Des Franco-Manitobains ou des Franco-Ontariens sont nommés au Sénat, mais ne seraient peut-être pas élus au Sénat.

Quand j'enseigne mon cours de politique 101, le gouvernement canadien, je parle de conventions. Les meilleurs exemples que je puisse donner est celui des conventions de formation d'un cabinet, et comment on veut représenter toutes les régions différentes du Canada dans ce partage urbain-rural, et cetera. Ainsi, on n'a pas que des ministres du cabinet qui viennent du centre-ville de Toronto. On a cet assortiment.

C'est ce qu'on veut dire quand on parle de prendre garde à l'égalité, certainement, mais aussi à toutes sortes d'autres formules trop rigides. Une part de l'asymétrie, et de cette différence, existe pour une raison précise, ou même pour d'autres raisons moins évidentes.

L'exemple urbain-rural est une autre manifestation de certaines de ces mêmes divisions. Le débat urbain-rural est un enjeu petite province-grande province. En même temps, j'ai déjà vécu au centre-ville de Toronto et je n'aimerais pas que Toronto ne jouisse pas d'une certaine influence. Toronto accueille une grande partie des nouveaux immigrants au pays, ce que ne font peut-être pas Moncton et Charlottetown. Ces aspects-là aussi sont importants.

Le sénateur Comeau : Avec ses 101 députés élus à la Chambre des communes, je pense que l'Ontario a une certaine influence.

M. Baier : Ce n'est pas mon avis. Néanmoins, je ne voudrais pas que la province en ait encore moins.

Le sénateur Murray : C'est 103 députés.

Le sénateur Comeau : Professeur Heard, vous avez parlé de la question de l'indépendance, et j'ai été intrigué par l'étude que vous avez faite au sujet de l'indépendance du Sénat. J'ai passé une grande partie de la journée, hier, à assister à des audiences de comités, et je n'ai pas eu l'impression qu'il y avait tellement d'indépendance, du côté de l'opposition, relativement à la Loi sur la responsabilité, et peut-être mon jugement, actuellement, est-il embrouillé par ce que j'ai entendu hier. Quand même, le Sénat se montre beaucoup plus ouvert à une réflexion indépendante que la Chambre des communes elle-même. J'ai l'expérience des deux chambres.

However, with respect to the picture of appointments that would be for eight years rather than up until age 75 suddenly eliminating the independence of the so-called independent senators, I do not share your views of the independence of the Senate as it is now, not to the degree you are suggesting.

Mr. Heard: It is good to return to this subject because it is a relative degree of independence we are talking about. This is a partisan house. There are whips. There are times when it is very polarized. However, there is much more of an opportunity on an ongoing basis for individual members to vote on occasion according to the way they think it should be. However, that independence is part of the character. The amount of it is different from the House of Commons. It is what gives the Senate something of its essential character. We would want it to continue to be a partisan body. This is a political institution. The kind of independence I am talking about is a relative degree of political independence within the context of organized parties.

Senator Dawson: Professor Baier, maybe in 10 years you will come back and you will be the one with the scars and we will talk about the battles.

[Translation]

Professor Resnick refers in English to the "survivors of the constitutional battles of the 1980s," whereas the reference in French is to the "vétérans."

I do not know if you survived the battles of the 1980s. We were not necessarily on the same side. However, you certainly qualify as a survivor or veteran, while Mr. Baier will be a veteran of the 2006 battle, or debate.

Mr. Chairman, I doubt whether we would find in the Conservative Party's election platform a single reference to a plan to limit Senate terms to eight years. With all due respect, I agree with Professor Resnick. If we intend to reform the Senate, then we need to consider certain important prerequisites.

I think that if we want to continue discussing this matter and to move forward, we would probably need to have a majority government, or at the very least, the consent of a number of opposition parties, in order to proceed with constitutional reform, even in areas under federal jurisdiction, which remains doubtful. It is likely that this government can count on the proactive participation of at least two or three parties in the House of Commons, or at the very least, on a reasonable consensus.

What concerns me is the proposal to appoint senators for terms of eight years. The danger, as Professor Resnick pointed out in his paper, is that 8 or 16 years down the road, a prime minister could ultimately end up with total control over the appointments process, as we have seen happen in the past with Mr. Trudeau, Mr. Mulroney and Mr. Chrétien.

Quoi qu'il en soit, en ce qui concerne l'idée des nominations qui seraient pour des mandats de huit ans plutôt que jusqu'à l'âge de 75 ans, qui mettrait fin soudainement à l'indépendance des sénateurs soit disant indépendant, je ne partage pas vos vues sur l'indépendance du Sénat tel qu'il est actuellement, pas dans la mesure que vous laissez entendre.

M. Heard : Il est bon de revenir sur le sujet, parce qu'il s'agit là d'un degré relatif d'indépendance. Ceci est une chambre partisane. Il y a des whips. Il y a des moments où elle est très polarisée. Cependant, chacun de ses députés a beaucoup plus souvent l'occasion, constamment en fait, de voter selon ses propres convictions. Cependant, cette indépendance est partie intégrante du caractère de la chambre. Le degré d'indépendance est différent à la Chambre des communes. C'est ce qui fait, en partie, le caractère particulier du Sénat. Nous voudrions qu'il reste un organe partisan. C'est une institution politique. L'indépendance dont je parle est un degré relatif d'indépendance politique dans le contexte des partis organisés.

Le sénateur Dawson : Monsieur Baier, peut-être nous reviendrez-vous dans 10 ans et serez-vous celui qui portera des cicatrices, et nous parlerons des luttes livrées.

[Français]

En anglais, monsieur Resnick, c'est écrit : « The survivors of the constitutional battles of the 1980's [...] », tandis qu'en français, on dit « les vétérans ».

Je ne sais pas si vous avez survécu aux débats de 1980. On n'était pas nécessairement du même bord. Mais vous êtes certainement un vétéran et M. Baier sera un vétéran des batailles ou du débat de 2006.

Monsieur le président, je doute que l'on soit capable de trouver, dans le programme électoral du Parti conservateur, une seule référence au fait que nous allions limiter le terme des sénateurs à huit ans. Mais avec tout le respect que j'ai pour vous, je suis quand même d'accord avec M. Resnick. Si l'on est pour faire une réforme du Sénat, certaines conditions importantes seraient à considérer.

Je crois que si l'on peut continuer le débat et le faire avancer, il nous faudrait probablement un gouvernement majoritaire pour pouvoir s'exprimer, ou à tout le moins le consentement de certains partis de l'opposition afin de faire une réforme constitutionnelle même si elle est de juridiction fédérale, ce qui est encore douteux. On doit quand même penser que ce gouvernement aura la participation proactive d'au moins deux ou trois partis à la Chambre des communes, sinon au moins un consensus raisonnable.

Ma préoccupation concerne la nomination des sénateurs pour une durée de huit ans, et le danger, M. Resnick, que, comme vous le soulignez dans votre document, au bout de 8 ou 16 ans, un premier ministre pourrait, dans un processus par lequel il nomme les sénateurs, avoir le contrôle complet sur les nominations, comme l'ont eu par le passé MM. Trudeau, Mulroney et Chrétien.

How can we build some safeguards into this appointment process? What type of provision should be included in the bill to guard against this kind of situation?

Mr. Resnick: I fail to see how any kind of safeguard would be possible, particularly as appointments would remain the Prime Minister's prerogative. Unless we were to retain the current structure of an appointed Senate and, as we now see with the appointment of Supreme Court judges where the Canadian Bar Association and other organizations are consulted, we in fact proceed to consult with a number of other agencies or individuals such as members of the Order of Canada, provincial legislatures, and certain well-respected national organizations, with a view to arriving at a consensus. The resulting debate would be very interesting. However, we would truly need to have a broad consultation process to ensure that Senate appointees were prominent people in their respective fields and that, setting aside partisanship, they were quality appointees.

This is not impossible. We see this a little here in Canada, but mostly in the United Kingdom when peers are appointed to the House of Lords. Increasingly, appointees are persons with a certain social standing. Nevertheless, the reality is that appointments remain the prerogative of the Prime Minister and that there will always be the possibility that truly partisan prime minister will, after eight years, end up with a Senate in which not all, but perhaps 90 per cent, of sitting members, share is exact same views. That is the real danger.

[English]

Senator Dawson: Mr. Baier, how do we try to put a cap on a process in which we would not have this kind of abuse, other than the fact that it might prove the absurdity of the system?

Mr. Baier: The obvious one is to make the appointments longer than the average tenure of a prime minister. A 12-year appointment would likely do that, as long as prime ministers do not last that long.

This has been done already in the sense that Mr. Chrétien was doing it to some degree by appointing people who had less than eight years of available time to serve. He got the chance to reappoint some of those spots in the Senate in ways that do not happen when you appoint somebody at age 45 or 55. That is something that a prime minister could already do if he wanted to.

That seems to be the only way, with reappointment, other than the steps yet to come. I do not doubt Prime Minister Harper's sincerity in wanting to do those things. I do not know that the provinces will go along with those changes.

Mr. Heard: The problem we have is one of political culture with the Senate. Whether it is an eight-year appointment or appointment until age 75, we have periods of huge imbalance in

Comment peut-on mettre une sauvegarde dans ce processus de nomination? Ou comment mettre un processus dans le projet de loi qui empêcherait ce genre de geste?

M. Resnick : Je vois mal comment on pourrait mettre une sauvegarde, surtout que cela reste la prérogative du premier ministre. Sauf si on commençait, en gardant la structure actuelle d'un Sénat nommé, sauf si, comme cela commence à se faire maintenant avec la désignation des juges pour la Cour suprême, la consultation avec le conseil du Barreau du Canada et certains autres organismes, il faudrait donc — mais c'est tout un autre processus — une consultation assez large avec des organismes, tels que les membres de l'Ordre du Canada, les législatures, le Parlement ou les gouvernements provinciaux, quelques organismes nationaux qui ont un certain éclat, pour arriver à un consensus. On aura un bon sujet de débat. Mais il faudra vraiment que cela soit à partir d'une base de consultation assez large pour que les gens désignés soient des gens ayant une certaine présence dans la vie publique canadienne dans différents domaines, et on pourrait dire qu'en dehors du côté partisan, ce sont des gens d'un certain calibre.

Ce n'est pas impossible. On le voit maintenant un peu ici au Canada, mais surtout au Royaume-Uni, où lors de la nomination des pairs à la Chambre des lords, on commence de plus en plus à avoir des gens d'une certaine renommée sociale. Mais on reste quand même avec la réalité que même si c'est la prérogative du premier ministre, on ne pourra jamais échapper à la possibilité qu'un premier ministre, vraiment très partisan, arrive à nommer au Sénat, après huit ans — même si ce n'est pas à 100 p. 100, en tout cas à 90 p. 100 — des clones de sa pensée. Et c'est un danger réel.

[Traduction]

Le sénateur Dawson : Monsieur Baier, comment pourrions-nous essayer d'empêcher, dans le processus, ce genre d'abus, à part le fait que cela pourrait prouver l'absurdité du système?

M. Baier : La solution évidente est de faire que les mandats soient plus longs que le mandat moyen d'un premier ministre. Une nomination pour une douzaine d'années serait une solution, du moment qu'aucun premier ministre ne reste au pouvoir aussi longtemps.

Cela s'est déjà fait, dans le sens où M. Chrétien le faisait dans une certaine mesure en nommant des gens à qui il restait moins de huit ans pour occuper leur poste. Il a eu la possibilité de procéder à de nouvelles nominations à ces postes au Sénat, ce qu'il n'aurait pu faire s'il avait nommé des gens âgés de 47 ou 55 ans. C'est donc quelque chose qu'un premier ministre pouvait déjà faire s'il le voulait.

Cela semble être le seul moyen, avec la reconduction du mandat, à part les mesures qu'on prévoit maintenant. Je ne doute pas de la sincérité du premier ministre Harper quand il dit vouloir faire ces choses. Seulement, je ne suis pas sûr que les provinces appuieront ces changements.

M. Heard : Le problème que nous Avon, est un problème de culture politique en ce qui concerne le Sénat. Que ce soit un mandat de huit ans ou une nomination jusqu'à l'âge de 75 ans,

Senate representation, as there is today. It was the same in the 1980s and the 1990s; it swung back and forth depending on how long a party had been in power.

The partisan reality is that prime ministers want to redress the balance when they find themselves under-represented. To a certain extent, one sympathizes with that. It is better to have more of a balance within the Senate, but how would it occur and what kind of balance is an open question.

In my view, it would only occur if the Prime Minister were to expand the process of consultation, or to devolve recommendations to another body and perhaps a list proposed from which the Prime Minister then chooses.

Senator Dawson: Honourable senators, there are positions open. If he wanted to respect the Constitution, the Prime Minister could fill them and we would have a better process in which to share. You were a very effective opposition but the reality is that since you have already started to do a little bit of balancing on the judicial nominations, as we will be seeing in the newspapers over the next few days, maybe you could start doing it with the Senate.

Senator Comeau: Is he the attack dog of the day?

Senator Dawson: We are not supposed to be partisan; I am sorry.

Senator Watt: At times, the matters with which we deal are very intense and complex.

I am from the North. It has not been easy for 23 years trying to do my job as a senator. I would like to say that if this instrument does not exist, perhaps the people I represent would not have an opportunity to be represented. You mentioned that when the opportunity comes you have to take advantage of it. The opportunity would not be here.

For that reason, I sincerely support the Senate. We have been doing a pretty good job. As you know, from time to time we receive legislation from the House of Commons that is not necessarily well-drafted or even good legislation. At times we have to do a lot of cleanup in the Senate to ensure that what is about to be passed is done correctly.

Having said that, I have some questions I would like to put to you. The House of Commons has a tendency to pass laws that fit everybody, but at times it does not fit my people. That is due to the fact that our economy is slightly different from the southern economy. Our culture is not the same. The social fabric is not the same. Therefore, the priorities are not the same.

On that account, I for one am looking for some way of increasing our representation in the Senate and also the House of Commons, but at this point the House of Commons is not the topic in regard to reform, even though I think all senators

nous avons des périodes de vaste déséquilibre dans la représentation au Sénat, comme en ce moment. C'était pareil dans les années 1980 et 1990; le déséquilibre favorisait les uns ou les autres, selon la durée du maintien d'un parti au pouvoir.

La réalité partisane, c'est que les premiers ministres veulent rétablir l'équilibre quand ils se retrouvent en position de sous-représentation. Dans une certaine mesure, on peut les comprendre. Il vaut mieux avoir plus d'équilibre au sein du Sénat, mais comment cela peut-il se faire, et quel genre d'équilibre, c'est la question qui se pose.

À mon avis, cela ne serait possible que si le premier ministre élargissait le processus de consultation, ou chargeait un autre organe de faire des recommandations et, peut-être de proposer une liste dans laquelle le premier ministre pourrait faire des choix.

Le sénateur Dawson : Honorables sénateurs, des sièges sont vacants. Si nous voulions respecter la Constitution, le premier ministre pourrait les combler et nous aurions un meilleur processus auquel nous pourrions tous contribuer. Vous avez été un parti de l'opposition très efficace, mais le fait est que puisque que vous avez déjà entrepris d'équilibrer quelque peu les nominations judiciaires, comme nous allons le constater dans les journaux d'ici quelques jours, peut-être pourriez-vous en faire autant au Sénat.

Le sénateur Comeau : C'est lui, le chien d'attaque du jour?

Le sénateur Dawson : Nous ne sommes pas censés avoir de parti pris; je vous fais mes excuses.

Le sénateur Watt : Il arrive que les questions dont nous traitons soient très intenses et complexes.

Je viens du Nord. Il ne m'a pas été facile, depuis 23 ans, d'essayer de m'acquitter de mes fonctions de sénateur. J'aimerais dire que si cet instrument n'existait pas, peut-être les gens que je représente n'auraient pas la chance d'être représentés. Vous avez dit que quand l'occasion se présente, il faut la saisir. L'occasion ne se présenterait pas.

C'est pour cette raison que j'appuie sincèrement le Sénat. Nous avons fait un excellent travail. Vous le savez, de temps à autre, nous sommes saisis de l'étude d'un projet de loi de la Chambre des communes qui n'est pas nécessairement bien rédigé, ou même une bonne loi. Il nous arrive de devoir faire un vaste nettoyage, au Sénat, pour nous assurer que ce qui est sur le point d'être adopté est fait correctement.

Cela étant dit, j'ai des questions que j'aimerais bien vous poser. La Chambre des communes a tendance à adopter des lois adaptées à tout le monde, la taille universelle, mais parfois, elles ne sont pas adaptées à mon peuple. Cela est attribuable à économie qui est légèrement différente de celle du Sud. Notre culture n'est pas la même. Le tissu social n'est pas le même. Par conséquent, les priorités ne sont pas les mêmes.

C'est pourquoi, personnellement, j'aimerais trouver un moyen d'accroître notre représentation au Sénat, et aussi à la Chambre des communes, mais pour l'instant, cette démarche de réforme ne vise pas la Chambre des communes, même si je pense que tous les

understand if there is to be genuine reform, the House of Commons also has to be reformed; otherwise, there will be some contradictory affairs between the two.

As Aboriginal people, at times we are categorized as a minority within the country. At times, we are also considered not to fit within that minority concept. This is due to the fact that we were the first inhabitants of this land.

Knowing that, we have constitutional rights enshrined within the Constitution. I do believe that is still unfinished business and must be implemented. There has never been any willpower demonstrated by the government — whatever party forms the government — or an interest to move forward. There is no political will.

As Aboriginal people, we must fit into the system somehow. Otherwise, we will be left out. We were the first inhabitants. Our forefathers did not foresee what would transpire down the road when they were putting the instrument together. They chose to decide that we did not exist. Maybe they realized that we existed, but we did not fit in. For that reason, we need to find some way of establishing a mechanism within the system to provide space for the Aboriginal people to have a say and to be heard.

I want to examine the possibility of pushing current seats, not only within the Senate, but also within the House of Commons. As I said earlier, today we are only dealing with the Senate. How do you see that coming about? Am I speaking with no basis?

Mr. Heard: In many ways, you are following on Senator Hubley's earlier train of thought. This is about the participation and representation of the diverse peoples of Canada. It has been a wonderful thing in my lifetime to see how dramatically Canadian political culture has changed in terms of its recognition of the role of First Nations people in our political process.

In trying to find more and better ways for the original habitants and descendants to participate in our parliamentary process, I would be more comfortable with finding ways in which the general process brings First Nations people into it rather than reserved seats.

For example, if there were two or three senators from each of the Territories, that would raise the senatorial floor for the members of Parliament as well. That is not a large addition to either chamber, but it dramatically increases the opportunities for First Nations people to be present in the chamber. From my own point of view, it is a salutary message that one belongs in the mainstream.

Mr. Baier: The context of what the Austin-Murray motion does is exactly that: It moves away from a notion of a Triple-E Senate. I think we have heard it trashed enough times today. To consider the regions more in the context of the 21st century, those are the concerns we want to deal with. That is the first step.

sénateurs savent très bien que s'il doit y avoir une véritable réforme, elle doit s'étendre à la Chambre des communes; autrement, il y aurait des contradictions entre les deux chambres.

En tant que peuple autochtone, parfois, nous sommes catégorisés comme un groupe minoritaire dans le pays. Il arrive aussi qu'on considère que nous ne correspondons pas à ce concept de minorité. C'est parce que nous avons été les premiers occupants de ces terres.

Sachant cela, nous avons des droits constitutionnels, qui sont enchâssés dans la Constitution. Je sais que tout n'est pas encore dit, et qu'il reste des choses à mettre en œuvre. Le gouvernement n'a jamais montré de volonté — quel que soit le parti qui le dirige — ou de désir de faire des progrès. Il n'y a pas de volonté politique.

En tant que peuple autochtone, nous devons trouver le moyen de nous intégrer au système, sinon nous en serons exclus. Nous avons été les premiers habitants du pays. Nos ancêtres n'avaient pas prévu ce qui allait advenir de l'instrument qu'ils étaient en train de créer. Ils ont choisi de décider que nous n'existions pas. Peut-être ont-ils réalisé que nous existions, mais nous n'allions pas dans le cadre. C'est pourquoi il nous faut trouver un moyen de créer un mécanisme, dans le système, qui fasse la place au peuple autochtone pour qu'il puisse exprimer ce qu'il a à dire et se faire entendre.

J'aimerais examiner la possibilité d'influer sur les sièges actuellement vacants, non seulement au Sénat, mais aussi à la Chambre des communes. Comme je le disais tout à l'heure, il ne s'agit aujourd'hui que du Sénat. Comment, selon vous, cela pourra-t-il se faire? Est-ce que ce que je dis n'a aucun fondement?

M. Heard : À bien des égards, vos réflexions suivent le même fil que celles du sénateur Hubley, tout à l'heure. Il est question de participation et de représentation des divers peuples du Canada. J'ai trouvé merveilleux, au cours de ma vie, de voir l'évolution de la culture politique du Canada, au plan de la reconnaissance du rôle des Premières Nations et dans nos processus politiques.

Si on veut trouver plus de moyens, et de meilleurs moyens pour que les premiers habitants du pays et leurs descendants puissent participer à notre processus parlementaire, je préférerais trouver des moyens pour que le processus général intègre les Premières Nations, plutôt que de leur réserver des sièges.

Par exemple, s'il devait y avoir deux ou trois sénateurs de chacun des territoires, cela augmenterait la représentation des députés aussi. Ce n'est pas beaucoup plus dans une chambre ou dans l'autre, mais cela augmenterait nettement les chances pour les peuples des Premières Nations d'être présents à la Chambre. De mon point de vue personnel, c'est un message salubre qu'on est partie intégrante de la population générale.

M. Baier : Le contexte de ce que fait la motion Austin-Murray est exactement celui-là : on s'éloigne d'une notion de Sénat Triple-E. Je pense que nous avons assez entendu de termes négatifs aujourd'hui à son sujet. Si on veut situer les régions plus dans un contexte de XXI^e siècle, ce sont les préoccupations qu'il nous faut régler. C'est la première étape.

It is also going to engage a process that will require a lot more talk. The Austin-Murray motion cannot be done on its own. It will start the ball rolling for those kinds of questions as well as the others that will arise.

Mr. Resnick: I agree with Professor Heard that in some ways this is better addressed as a territorial question than as a reserved seats question. New Zealand does that to a degree, but then we are getting into a whole lot of other questions involving Aboriginal participation in the Canadian political system as well as many other issues.

It could well be that if we have a more full-blooded Senate reform, one could increase the current representation. If I understand correctly, there are three current seats from the North. Given the importance the role of the North, as we are told, will play in this dramatic new world of climate change on our doorstep, far more significantly, there is the symbolic importance as well.

It could be that by increasing Senate representation from the North, as yet another important and huge region of Canada, but of course very small in terms of population, that this would give greater voice to Aboriginal people. That is something I could support.

Senator Watt: I would like to address the point made of going by territory rather than current or reserved seats. Considering the old NWT and Nunavut, I would imagine that, as long as those people remain a majority within the territory, something along the lines you suggest would be acceptable. However, the minute they become a minority within their own backyard, which will happen in a very short time, the representation is no longer there. This is one of the reasons I talk about the current seats because I see there being a long-term benefit, greater than what you are suggesting now.

Let me take this further. Look at northern Labrador, which is within the province of Newfoundland. Look at Nunavik, which is within the province of Quebec. How do you deal with that?

Mr. Heard: This is where the appointment process could and should be used properly. The Prime Minister has a range of seats for those provinces. It makes sense to use those seats to draw from indigenous populations. That is one of the strengths that the Senate has had. It had greater representation of non-territorial populations than the House of Commons because of deliberate choices, and by raising and discussing this matter, hopefully it will become something that political leaders will act on.

[Translation]

Senator Chaput: The Senate's mission is to represent the various regions of Canada and to represent and protect Canada's minorities. The question is this: how can the Senate better represent regions and minorities?

Cela enclenchera aussi un processus qui exigera beaucoup plus de débat. La motion Austin-Murray ne peut être appliquée seule. Elle ne fera que lancer le débat sur ce genre de questions, et sur toutes les autres qui seront soulevées.

M. Resnick : Je suis d'accord avec le monsieur Heard que d'une certaine façon, il vaut mieux en traiter comme d'une question territoriale plutôt que d'une question de sièges réservés. La Nouvelle-Zélande le fait dans une certaine mesure, mais alors, cela soulève toutes sortes d'autres questions sur la participation des Autochtones sur la scène politique canadienne, et bien d'autres encore enjeux.

Il se pourrait très bien, si nous procédons à une réforme du Sénat et bonne et due forme, qu'on puisse augmenter la représentation actuelle. Si je comprends bien, il y a actuellement trois sièges du Nord. Étant donné l'importance que jouera le Nord, d'après ce qu'on me dit, dans ce tout nouveau monde que crée le changement climatique, ce qui est bien plus significatif encore, c'est qu'il revêt aussi une importance symbolique.

Il se pourrait qu'en augmentant la représentation du Nord au Sénat, en tant qu'autre région importante et très vaste du Canada, bien qu'évidemment très modeste en termes de population, les peuples autochtones auraient plus de voix. C'est quelque chose que je pourrais appuyer.

Le sénateur Watt : J'aimerais qu'on parle de la possibilité présentée de procéder par territoire par opposition à la méthode actuelle ou aux sièges réservés. Si on pense aux anciens Territoires du Nord-Ouest et au Nunavut, je suppose que, dans la mesure où ces peuples restent majoritaires dans le territoire, le genre de formule que vous proposez pourrait être acceptable. Cependant, que qu'ils deviendraient une minorité au sein de leur propre territoire, ce qui arrivera à très court terme, la représentation n'est plus là. C'est l'une des raisons pour lesquelles j'ai parlé des sièges actuels, parce que j'y vois un avantage à long terme, plus grand que ce que vous suggérez.

Permettez-moi d'aller plus loin. Regardez le nord du Labrador, qui se trouve dans la province de Terre-Neuve. Voyez Nunavik, qui est au sein du Québec. Comment proposez-vous de composer avec cela?

M. Heard : C'est là que le processus de nomination pourrait et devrait être appliqué correctement. Le premier ministre a un éventail de sièges pour ces provinces. Il serait censé d'offrir ces sièges à des membres des peuples indigènes. C'est l'un des points forts du Sénat. Il a plus de représentants des populations non territoriales que la Chambre des communes, par des choix délibérés, et si on soulève ainsi la question et on en parle, on peut espérer que les dirigeants politiques seront agir dessus.

[Français]

Le sénateur Chaput : La raison d'être du Sénat est de représenter les diverses régions du Canada et de représenter et protéger les minorités du Canada. La question est de savoir comment mieux représenter ces régions et ces minorités?

In terms of regional representation, in most instances, our focus is on numbers, that is on increasing, or decreasing, the number of senators, in keeping with population figures.

Even so, to my mind, we think like the majority. When we think in terms of numbers, we overlook minorities. Why are they minorities? Because they lack the population.

My question is as follows: If you support the current raison d'être of the Senate, which is to represent regions and minorities, could reform be achieved some other way, in your opinion? Or, must we call into question and reconsider the very reason for the Senate's existence?

[English]

Mr. Baier: We are the Vancouver caucus today, so we could talk about the fact that 30 per cent of the Lower Mainland's first language at home may be Chinese, and that representation in the Senate in that respect is woefully inadequate. You just need more senators from B.C. to represent some of those minorities in Canada. The Austin-Murray motion is not incompatible with representing some of those minorities.

This point is striking for British Columbians, I think. If I am away for a month and a half, when I go home, right away I notice a significant visible minority population. However, if we look at the Senate roster, this fact is not reflected, not even in the House of Commons.

[Translation]

Senator Chaput: What about official language communities? In your view, should they also be represented?

[English]

Mr. Baier: It is the same situation in terms of looking at Manitoba. The motion would give Manitoba a few more seats, which just provides more room for that possibility.

Mr. Heard: I agree with everything he said.

The Chairman: On behalf of committee members, I wish to thank Professors Heard, Baier and Resnick. We appreciate very much your appearance before us this afternoon and the time you have taken to prepare your presentations and to answer our questions. Your testimony will be of great assistance to us in our deliberations. We will benefit in the sense that Senator Angus and I are already working on a report. Our chief report writer, Dr. Jack Stilborn, is already at work because we are attempting to complete the report in a shortened time frame.

Thank you again. In the end, you will have made a great contribution to our work.

En termes de régions, nous nous attardons dans la plupart des cas aux nombres, c'est-à-dire augmenter le nombre de sénateurs ou diminuer le nombre de sénateurs tout en observant le taux de population.

Déjà là, dans mon esprit, nous pensons comme la majorité. Parce que lorsqu'on regarde en termes de nombre, les minorités sont oubliées. Pourquoi sont-elles des minorités? Parce qu'elles n'ont pas les nombres.

Ma question est la suivante : si vous croyez à la raison d'être du Sénat tel qu'il existe présentement, qui est de représenter les régions et les minorités, la réforme pourrait-elle se faire de façon différente à votre avis? Ou est-ce plutôt une remise en question de la raison d'être du Sénat qui devrait être modifiée?

[Traduction]

M. Baier : Nous sommes le caucus de Vancouver aujourd'hui, alors nous pourrions parler du fait que la langue que parlent chez eux 30 p. 100 des habitants des basses terres continentales peut être le Chinois, et leur représentation au Sénat, sur ce plan, est déplorablement faible. Il faudrait tout simplement plus de sénateurs de la Colombie-Britannique pour représenter certaines de ces minorités du Canada. La motion Austin-Murray n'est pas incompatible avec la représentation de certaines de ces minorités.

Cet aspect est frappant pour les habitants de la Colombie-Britannique, il me semble. Si je m'absente pendant un mois et demi, quand je retourne chez-moi, tout de suite, je remarque une vaste proportion de minorités visibles dans la population. Et pourtant, à voir la composition du Sénat, cela ne paraît pas, pas plus qu'à la Chambre des communes.

[Français]

Le sénateur Chaput : Et que penser des communautés de langue officielle? Croyez-vous qu'elles devraient aussi avoir des représentants?

[Traduction]

M. Baier : C'est la même situation si on regarde le Manitoba. La motion donnerait aux Manitobains quelques sièges de plus, ce qui ferait plus de place à cette possibilité.

M. Heard : Je suis d'accord avec tout ce qu'il dit.

Le président : Au nom des membres du comité, je tiens à remercier les professeurs Heard, Baier et Resnick. Nous apprécions beaucoup que vous soyez venus témoigner cet après-midi et que vous ayez pris le temps de préparer vos présentations et de répondre à nos questions. Votre témoignage nous sera d'une grande utilité dans nos délibérations. Nous saurons en tirer partie, puisque le sénateur Angus et moi travaillons déjà à la rédaction d'un rapport. Notre principal rédacteur, M. Jack Stilborn, est déjà à l'œuvre, parce que nous tentons d'achever le rapport dans un délai restreint.

Merci encore, en fin de compte, votre apport à nos travaux aura été précieux.

Senators, we now welcome the Honourable Gary Mar, Minister of International and Intergovernmental Relations for the Government of Alberta. It is a particular pleasure to welcome Minister Mar, who represents a constituency in my home city of Calgary. I have known Mr. Mar for a long time and have great respect for him. He comes from the heart of Senate reform country.

With those words of welcome, Minister Mar, please proceed.

Hon. Gary Mar, Minister of International and Intergovernmental Relations, Government of Alberta: Thank you, Mr. Chairman and committee members. On behalf of the Government of Alberta, I am pleased to have this historic opportunity to appear before the committee to outline Alberta's position on Senate reform. Alberta's position is very clear and for over a quarter of century we have strongly supported reform of the Senate. Over those years, there have been many committees, reports and papers devoted to the subject. Virtually all of them have come to the same conclusion that Canada's Senate needs to be reformed.

Albertans want to see a Triple-E Senate; that is, an elected Senate with equal provincial representation and effective powers to fulfil its historical mandate of representing provincial interests. This position has its roots in the recommendation of the Alberta Select Special Committee on Senate Reform. In 1985, all parties of the Legislative Assembly of the Province of Alberta approved the committee's recommendations. On two other occasions, in 1987 and in 2002, the legislative assembly endorsed the committee's recommendations. Albertans' desire and support for comprehensive Senate reform remains strong today.

In June 1989, Alberta took a significant step in pushing for Senate reform when the Alberta government introduced the Senatorial Selection Act. This act enables our province to conduct Senate nominee elections so that Albertans can democratically choose their representatives in the Senate. Thus far, three Senate nominee elections have been held, in 1989, 1998 and, most recently, 2004. Under the act, province-wide candidates, whether independent or of registered political provincial parties, are selected by Albertans to become nominees. The list of elected nominees is provided to the Prime Minister with the expectation that the nominees will be appointed to fill Senate vacancies arising in Alberta.

In 1990, Alberta's first elected Senate nominee, Stan Waters, was appointed to the Senate by the Conservative federal government of former Prime Minister Brian Mulroney. Subsequent Liberal federal governments have not appointed these Senate nominees. Currently, Alberta has four Senate nominees, all elected in an election on November 22, 2004. Despite the fact that three Senate vacancies from Alberta existed after their election, none of them has been appointed to the Senate. Instead, the vacancies were filled with unelected appointees on March 24, 2005.

Sénateurs, nous accueillons maintenant l'honorable Gary Mar, ministre des Relations internationales et intergouvernementales de l'Alberta. J'ai particulièrement plaisir à accueillir le ministre Mar, qui représente une circonscription de ma ville de Calgary. Je connais M. Mar depuis très longtemps, et j'ai pour lui le plus grand respect. Il vient du berceau de la réforme du Sénat.

Avec ces mots de bienvenue, monsieur le ministre, je vous laisse la parole.

L'honorable Gary Mar, ministre des Relations internationales et intergouvernementales, gouvernement de l'Alberta : Merci, monsieur le président et membres du comité. Au nom du gouvernement de l'Alberta, je suis heureux d'avoir cette occasion historique de comparaître devant le comité pour exposer le point de vue de l'Alberta sur la réforme du Sénat. La position de l'Alberta est très claire, et depuis plus d'un quart de siècle, nous appuyons la réforme du Sénat. Au fil de ces années, eu de nombreux comités, rapports et documents ont été consacrés à ce sujet. Quasiment tous sont parvenus à la même conclusion, soit que le Sénat du Canada doit être réformé.

Les Albertains veulent un Sénat Triple E; c'est-à-dire un Sénat élu, avec une représentation égale des provinces et des pouvoirs efficaces pour s'acquitter de son mandat historique, qui est de représenter les intérêts des provinces. Cette position a sa source dans la recommandation du comité spécial de l'Alberta sur la réforme du Sénat. En 1985, tous les partis de l'Assemblée législative de l'Alberta ont approuvé les recommandations du comité. À deux autres reprises, en 1987 et en 2002, l'Assemblée législative a avalisé les recommandations du comité. De nos jours, les Albertains veulent et appuient encore vivement une vaste réforme du Sénat.

En juin 1989, l'Alberta a adopté une mesure importante pour favoriser la réforme du Sénat quand le gouvernement de l'Alberta a proposé la Senatorial Selection Act. Cette loi permet à notre province de procéder à l'élection de candidats au Sénat afin que les Albertains puissent choisir démocratiquement leurs représentants au Sénat. Jusqu'ici, trois de ces élections au Sénat ont eu lieu, soit en 1989, 1998 et, plus récemment, en 2004. En vertu de la loi, ce sont les Albertains qui choisissent des candidats de toute la province, qu'ils soient indépendants ou membres de partis politiques provinciaux enregistrés, qui pourront les représenter au Sénat. La liste des élus est remise au premier ministre dans l'espoir que ces candidats seront invités à combler les sièges devenus vacants de l'Alberta du Sénat.

En 1990, le gouvernement fédéral conservateur du premier ministre Brian Mulroney a nommé le premier candidat au Sénat élu par l'Alberta, Stan Waters. Les gouvernements libéraux fédéraux suivants n'ont nommé personne de la liste de candidats au Sénat. Actuellement, cette liste de l'Alberta comporte quatre noms de candidats au Sénat, tous élus lors des élections tenues le 22 novembre 2004. En dépit du fait que trois sièges de l'Alberta ont été libérés après leur élection, aucun d'eux n'a été nommé au Sénat. Au lieu de cela, les sièges vacants ont été comblés par les candidats non élus le 24 mars 2005.

Alberta believes that reform of the Canadian Senate is essential and continues to support comprehensive constitutional reform to bring about a Triple-E Senate that embodies the following three key principles.

The first principle is that representation to the Senate is equal from each province. What is some times forgotten, or perhaps not easily understood, is that in a federal parliamentary system the representative functions of the Senate and the House of Commons are intended to be very different. The House of Commons, based on representation by population, represents the democratic principle. The Senate, based on representation from each part of the country, is designed to represent the federal principle. Together, the two chambers reflect the national will. The rationale behind this structure is to ensure an appropriate expression of democracy and federalism.

Some national jurisdictions in the federation that have large populations will hold a majority of sway in the lower chamber and their interests will be reflected accordingly. At the same time, having a strong upper house with equal representation from each jurisdiction, ensures that the interests of smaller ones are not ignored or eclipsed by those of the overwhelming majority. This upper house is an essential element in a properly operating federation, particularly one as large as Canada, where there is a great diversity in priorities, needs, goals and interests between the provinces.

As noted scholar K.C. Wheare wrote:

States may be reluctant to enter a federal union unless they are guaranteed some safeguard in one house of the legislature against their being swamped by the more populous members of the union... Equal representation in the Senate gives some sort of security to the smaller states that the powers which have been handed over exclusively to the federal government will not be exercised as a general rule in the interests of a few states. Unless there is this feeling of security and unless there are the checks and obstructions which such a second chamber provides, it may be impossible to initiate a federation or to work it successfully.

The majority of federations in the world have upper chambers that provide equal representation for each of their sub-national jurisdictions. For example, in Australia, each state is represented by six senators, regardless of its population. The upper house in Mexico is comprised of three senators from each state.

At the time of Confederation, Sir John A. Macdonald acknowledged the need for equality in Canada's Senate. He said:

In order to protect local interests and prevent sectional jealousies, it was found requisite that the three great divisions into which British North America is separated, should be represented in the Upper House of the Principle of Equality.

L'Alberta est convaincue de l'absolue nécessité de réformer le Sénat canadien, et continue d'appuyer une refonte constitutionnelle fondamentale pour créer un Sénat Triple-E qui donne corps aux trois principes de base.

Le premier principe est celui de la représentation au Sénat égale de chaque province. Ce que l'on oublie parfois, ou que l'on ne saisit pas facilement, c'est que dans un régime parlementaire fédéral, les fonctions de représentation du Sénat et de la Chambre des communes sont censées être très différentes. La Chambre des communes, fondée sur une représentation par la population, illustre le principe démocratique. Le Sénat, fondé sur la représentation de chaque région du pays, doit illustrer l'élément fédéral. Ensemble, les deux chambres reflètent la volonté nationale. Cette structure est voulue telle pour assurer une expression appropriée de la démocratie et du fédéralisme.

Certaines compétences nationales, dans la fédération, qui ont de vastes populations auront une majorité de représentants à la Chambre des communes et leurs intérêts seront reflétés en conséquence. En même temps, avec une Chambre haute où chaque compétence est représentée également, on fait en sorte que les intérêts des plus petites compétences ne sont pas laissés pour compte ou éclipsés par ceux de la majorité écrasante. Cette Chambre haute est un rouage essentiel d'une fédération qui tourne bien, particulièrement quand elle est aussi vaste que le Canada, où les priorités, les besoins, les objectifs et les intérêts varient largement entre provinces.

Un grand érudit, K.C. Wheare, a écrit, et je vous en cite une traduction libre :

Les États peuvent être réticents à s'intégrer à une union fédérale à moins d'avoir la garantie de mesures de sauvegarde, dans une chambre de la législature, contre un écrasement par les membres de cette union qui sont plus proches de la populace [...] Une représentation équitable au Sénat donne une espèce d'assurance aux plus petits États que les pouvoirs qui ont été attribués exclusivement au gouvernement fédéral ne seront pas exercés, en règle générale, dans l'intérêt de quelques États seulement. À moins qu'il y règne ce sentiment de sécurité et à moins d'un mécanisme régulateur et de restrictions qu'une telle deuxième chambre suppose, il pourrait être impossible de créer une fédération ou d'assurer son fonctionnement efficace.

La majorité des fédérations du globe ont des chambres hautes avec une représentation équitable pour chacune des sous-compétences nationales. Par exemple, en Australie, chaque État, quelle que soit sa population, est représenté par six sénateurs. La Chambre haute du Mexique est composée de trois sénateurs de chaque État.

À l'époque de la Confédération, Sir John A. Macdonald a reconnu la nécessité de l'équité au Sénat du Canada. Il a dit :

Afin de protéger les intérêts locaux et d'empêcher des jalousies régionales, on a jugé nécessaire que les trois grandes divisions qui composent l'Amérique du Nord britannique soient représentées à la Chambre haute en fonction du principe de l'égalité.

Though the concept of equality was adopted, it was unfortunately applied imperfectly — an equal number of senators were given to each region of Canada rather than to each province. This may well have been defensible in 1867 on the basis that each region would have had similar interests requiring protection and representation.

In 2006, however, this distribution does not reflect the modern character of Canada. Each province has evolved in its own distinct way with unique priorities, interests, concerns and goals. Accordingly, each province should have its own representation in the Senate.

This idea is hardly new. As early as 1908, Prime Minister Sir Wilfrid Laurier was calling for such a distribution. He said:

What I would insist on is that each province should be represented by an equal number of Senators, that each province should stand in the Senate on the same footing, and that each province whether it be big or small should have a voice in the legislation, not according to the numerical strength of its population but according to its provincial entity.

If the Senate is to reflect the true national will, then the principle of equality that currently exists in the Senate must be extended from the archaic notion of regions to the modern reality of provinces.

Alberta's second key principle is that members of the Senate of Canada are elected. It is obvious that a basic principle of democracy is that a government is accountable to its citizens. Citizens should have the opportunity to select their representatives and should have the ability to hold their representatives to account through free, regular elections. Our current Senate does not reflect these basic democratic ideals.

This lack of a democratic foundation impedes the Senate's ability to fully execute its constitutional role. There is little doubt in my mind that the senators in our upper chamber today take their role to provide sober second thought seriously, but the nature of modern expectations is such that Canadians view it as inappropriate for an unelected body to block, amend or pass judgment on the objectives of the elected House of Commons. This puts our well-meaning senators in what I would perceive to be a very frustrating position.

Clearly, the Senate's present lack of democratic foundation limits the ability of the Senate to fulfill its original representative function under our Constitution. To Albertans, this all points to the need for senators to be directly elected by citizens.

Albertans demand the right and expect the opportunity to elect their representatives, including their senators. Alberta has done its part to address this by holding Senate nominee elections that allow Albertans to select those that they would like to see serve as

Bien que le concept de l'égalité ait été adopté, son application a malheureusement été imparfaite — un nombre égal de sénateurs a été attribué à chaque région du Canada plutôt qu'à chaque province. Peut-être cette formule était-elle justifiable avant 1867, par le fait que chaque région aurait eu des intérêts similaires nécessitant d'être protégés et représentés.

En 2006, toutefois, cette répartition ne reflète pas le caractère moderne du Canada. Chaque province a évolué à sa manière propre, et a des priorités, des intérêts, des préoccupations et des buts qui lui sont uniques. C'est pourquoi chaque province devrait avoir ses propres représentants au Sénat.

L'idée n'a rien de nouveau. En 1908, déjà, le premier ministre Sir Wilfrid Laurier revendiquait la représentation égale des provinces au Sénat. Son intervention a été résumée ainsi en français :

Il demandait que toutes les provinces soient représentées par un nombre égal de sénateurs, qu'elles soient traitées sur un pied d'égalité au Sénat et que, grandes ou petites, elles puissent se prononcer sur les projets de loi, non pas en fonction de la taille de leur population, mais bien comme entité provinciale.

Si le Sénat veut traduire la véritable volonté nationale, alors le principe d'égalité qui y existe actuellement doit être élargi, de la notion archaïque de régions à la réalité moderne des provinces.

Le deuxième principe fondamental de l'Alberta est que les membres du Sénat du Canada doivent être élus. Il est évident que l'un des principes fondamentaux de la démocratie est que le gouvernement doit rendre des comptes à ses citoyens. Les citoyens devraient avoir la possibilité de choisir leurs représentants et de faire ceux-ci assumer la responsabilité de leurs actes au moyen d'élections libres et régulières. Notre Sénat actuel ne reflète pas ces idéaux démocratiques fondamentaux.

Cette absence de fondement démocratique fait obstacle à la capacité du Sénat de pleinement s'acquitter de son mandat constitutionnel. Il y n'y pas de doute dans mon esprit que les sénateurs de notre Chambre haute aujourd'hui prennent très au sérieux leur rôle de réflexion pesée, mais la nature des attentes modernes est telle que les Canadiens ne jugent pas approprié qu'un organe non élu puisse bloquer, modifier ou juger les objectifs de la Chambre des communes qui elle, est élue. Ceci met nos sénateurs, malgré toute leur bonne volonté, dans ce que je qualifierais de posture très frustrante.

Il est clair que l'absence d'un fondement démocratique actuel du Sénat limite la capacité du Sénat de s'acquitter de la fonction originale de représentation que lui assigne notre Constitution. Pour les Albertains, tout cela plaide en faveur de l'élection des sénateurs par les citoyens.

Les Albertains exigent le droit, élire leurs représentants, y compris leurs sénateurs, et estiment qu'ils devraient le pouvoir. L'Alberta a fait sa part pour trouver une solution en tenant des élections pour nommer des candidats au Sénat, afin que les

their senators. Alberta believes that the rest of the country should take similar steps toward ensuring that senators are elected by residents of the province they represent.

Alberta also believes that Senate elections should be held under provincial electoral processes, with candidates running as independents or as members of provincially registered political parties. This is essential to ensure that the Senate reflects its intended purpose as a forum for representing provincial interests.

Two key issues arise if Senate elections are held under federal election processes. First, non-independent candidates would need to be from and subject to federally registered political parties thereby undermining their ability to represent the interests of their provinces; and, second, the makeup of the Senate would risk becoming a mere echo of the House of Commons rather than an independently elected body with a separate and different composition and perspective. In my view, this would run contrary to the spirit and purpose of the Senate.

Presently, senators hold their appointments until the age of 75. To many, this is tantamount to an appointment for life without ever being required to seek a renewed mandate or being held accountable by the public. Under the current system, a senator can serve a term as long as 45 years without ever being evaluated by the citizens that he or she may represent. Just as lawmakers in provincial legislatures and the House of Commons must submit to an election at regular intervals, so too should the lawmakers in Canada's upper house. Alberta believes that senators should be elected for a fixed and certain term of office.

Finally, Alberta's third key principle for Senate reform is that the Senate must be an effective body. If the Senate is to fulfil its intended purpose, then it must possess and be able to exercise effective legislative powers. As discussed earlier, the Senate was designed to represent the federal character of Canada and to act as a chamber of sober second thought.

It is important to recognize, however, that the Senate's effectiveness in fulfilling this role is largely linked to its legitimacy in the eyes of the Canadian public. Constitutionally, there is no doubt that the Senate currently has considerable authority to play a role in the process of lawmaking. It can block or veto a bill passed by the House of Commons. In practice, however, the Senate virtually never fails to ratify legislation sent to it by the House of Commons.

Senators, I think, recognize that Canadians would not support an unelected chamber blocking the will of an elected house. An elected Senate would have the legitimacy to play an effective and meaningful role in the parliamentary process.

In conclusion, consistent with Alberta's long-standing position on Senate reform, Alberta takes the following positions on matters being considered by this Special Senate Committee on Senate Reform.

Albertains puissent choisir ceux qu'ils souhaitent voir les représenter au Sénat. L'Alberta estime que le reste du pays devrait suivre son exemple pour faire en sorte que les sénateurs soient élus par les résidents de la province qu'ils représentent.

L'Alberta estime aussi que les élections du Sénat devraient se tenir dans le cadre d'élections provinciales, et les candidats devraient être indépendants ou membres d'un parti politique enregistré. C'est essentiel pour que le Sénat soit ce pour quoi il a été créé, soit un forum représentant les intérêts provinciaux.

Deux grands enjeux se posent si les élections du Sénat se déroulent dans le cadre de processus électoraux fédéraux. Tout d'abord, les candidats non-indépendants devraient être membres de partis politiques enregistrés à l'échelon fédéral, et y être assujettis, ce qui sape leurs capacités de représenter les intérêts de leur province; deuxièmement, la composition du Sénat risquerait de devenir le simple écho de la Chambre des communes plutôt que d'être un organe élu en toute indépendance, dont la composition et la perspective sont distinctes et différentes. À mon avis, cela serait contraire à l'esprit et à l'objet du Sénat.

Actuellement, les sénateurs restent en poste jusqu'à l'âge de 75 ans. Pour beaucoup, cela revient à une nomination à vie, sans même avoir à faire d'effort pour faire renouveler son mandat, ni avoir à rendre des compte au public. En vertu du système actuel, un sénateur pourrait être en poste jusqu'à 45 ans, sans même avoir à être évalué par les citoyens qu'il représente. Les législateurs de la Chambre haute du Canada devraient se soumettre à une élection à intervalle régulier dans la même mesure où les législateurs des assemblées législatives provinciales et de la Chambre des communes le doivent. L'Alberta estime que les sénateurs devraient être élus pour un mandat fixe et défini.

Enfin, le troisième principe fondamental de l'Alberta, en matière de la réforme du Sénat, c'est que le Sénat doit être un organe efficace. Si le Sénat veut s'acquitter du rôle pour lequel il est créé, il doit posséder et pouvoir exercer les pouvoirs législatifs efficaces. Comme on l'a dit plus tôt, le Sénat a été conçu pour représenter le caractère fédéral du Canada et pour être un organe de réflexion sobre et approfondie.

Il est important de reconnaître, cependant, que l'efficacité du Sénat dans la réalisation de son rôle est largement tributaire de sa légitimité aux yeux du public canadien. Constitutionnellement parlant, il ne fait aucun doute que le Sénat jouit actuellement d'un pouvoir considérable pour assumer un rôle dans le processus de passation des lois. Il peut bloquer à un projet de loi adopté par la Chambre des communes ou y opposer son veto. En pratique, toutefois, le Sénat ne manque quasiment jamais de ratifier les lois dont le saisit la Chambre des communes.

Les sénateurs, je pense, reconnaissent que les Canadiens ne verraient pas d'un bon œil qu'une chambre non élue fasse obstacle à la volonté d'une chambre élue. Un Sénat élu aurait la légitimité voulue pour jouer un rôle efficace et concret dans le processus parlementaire.

Pour terminer, conformément à la position que défend depuis longtemps l'Alberta à l'égard de la réforme du Sénat, l'Alberta assume les positions qui suivent relativement aux questions qu'examine ce Comité sénatorial spécial sur la réforme du Sénat.

Alberta can support the goal of Bill S-4 to limit the terms of senators to only eight years.

As discussed earlier, Alberta believes that senators, like members of Parliament, should have terms of fixed duration to ensure that they are accountable to Canadians.

However, Alberta believes that Bill S-4 should be regarded only as a step toward greater reform of the way senators are selected.

Senators who are unilaterally appointed by the Prime Minister every eight years are no more democratic than senators who are appointed to the age of 75.

Imposing a shorter term, while welcome, does not address the Senate's fundamentally undemocratic composition and structure.

Alberta does not support the motion introduced by Senator Murray and Senator Austin. Although the motion would increase Alberta's representation in the Senate, in my view it would continue to reinforce the inequality of the Senate's composition.

Alberta believes that, as the chamber intended to represent the interests of the provinces, each province should be equally represented in the Senate.

Canada is not a federation of regions; it is a federation of provinces. Furthermore, the archaic distinction of Senate's divisions along arbitrary regional lines no longer reflects the realities of our modern country.

Each province in our federation has evolved and grown in its own unique way, and each has its own priorities, goals, interests and challenges. Accordingly each province needs equal representation in the Senate.

Under the Murray-Austin motion, regional divisions would be maintained and provinces that are more populous would continue to dominate the Senate, leaving it as a mere echo of the House of Commons.

Honourable senators, thank you for this opportunity to outline Alberta's position on Senate reform. As I mentioned, Alberta's position has remained virtually unchanged for the past quarter century. Albertans strongly support Senate reform so that our upper chamber is equal, elected and effective.

Senator Fraser: Mr. Minister, welcome. As I listened and as I looked at your brief, I do not think you addressed one of the questions that has come up repeatedly in our hearings, which is the matter of whether the Senate terms under Bill S-4 should be renewable. Do you have views on issue?

Mr. Mar: Senate terms should be renewable.

Senator Fraser: Even under a system of appointment?

L'Alberta peut appuyer l'objectif du projet de loi S-4 de limiter le mandat des sénateurs à seulement huit ans.

Comme on l'a dit plus tôt, l'Alberta estime que le mandat des sénateurs, à l'instar des députés, devrait être de durée limitée pour assurer leur imputabilité à l'égard des Canadiens.

Cependant, l'Alberta estime que le projet de loi ne devrait être qu'un pas dans le sens d'une réforme plus approfondie de la manière dont les sénateurs sont choisis.

Des sénateurs nommés unilatéralement par le premier ministre tous les huit ans ne seraient pas plus démocratiques que ceux qui sont en poste jusqu'à l'âge de 75 ans.

L'imposition d'un mandat plus court, bien que le concept soit valable, ne règle pas la question de la composition et de la structure fondamentalement antidémocratiques du Sénat.

L'Alberta n'appuie pas la motion des sénateurs Murray et Austin. Bien que cette motion augmenterait la représentation de l'Alberta au Sénat, à mon avis, elle ne ferait que perpétuer l'iniquité de la composition du Sénat.

L'Alberta estime que, puisque l'objectif de la Chambre est de représenter les intérêts des provinces, chaque province devrait être représentée également au Sénat.

Le Canada n'est pas une fédération de régions; c'est une fédération de provinces. De plus, la distinction archaïque des divisions du Sénat, qui suit des frontières régionales arbitrairement tracées ne reflète plus les réalités de notre pays moderne.

Chaque province de notre fédération a évolué et crû de sa façon bien à elle, et chacune a ses propres priorités, ses propres objectifs, intérêts et défis. C'est pourquoi chaque province a besoin d'être également représentée au Sénat.

En vertu de la motion Murray-Austin, les divisions régionales seraient maintenues et les provinces qui sont plus peuplées continueraient de dominer le Sénat, qui ne serait encore que l'écho de la Chambre des communes.

Honorables sénateurs, je vous remercie de m'avoir donné cette occasion d'expliquer la position de l'Alberta relativement à la réforme du Sénat. Comme je l'ai dit, le point de vue de l'Alberta n'a quasiment pas changé depuis un quart de siècle. Les Albertains appuient vigoureusement la réforme du Sénat, pour que notre Chambre haute soit composée d'un effectif équitablement représenté, élu et efficace.

Le sénateur Fraser : Monsieur le ministre, je vous souhaite la bienvenue. Je vous ai écouté et j'ai feuilleté votre mémoire, et je ne pense pas que vous ayez parlé d'une question qui a été soulevée à maintes reprises lors de nos audiences, à savoir si les mandats des sénateurs, en vertu du projet de loi S-4, devraient être reconduisibles. Avez-vous un avis sur le sujet?

M. Mar : Les mandats des sénateurs devraient être renouvelables.

Le sénateur Fraser : Même avec un système de nominations?

Mr. Mar: Obviously, our first position is that senators ought to be elected, but they could be renewable if not elected.

Senator Fraser: It has always seemed to me that each part of the Triple-E formula was bound up with each other part, from the point of view of those who support it, and that it might be difficult to achieve piecemeal, particularly if one started with an elected chamber given the current distribution of seats once the senators were all elected. Might it be even more difficult to achieve equality given that they would all then have political legitimacy under the old system?

Do you believe that it would be desirable and/or possible to go at a Triple-E Senate stage by stage, or do you think that it really would need to be considered together? I have not even asked you to address the question of the powers of that Senate, but of course that comes under the 30, which is effective.

Mr. Mar: Right. Alberta's position is consistent with that of the Prime Minister. I believe that, before this committee, he talked about moving things in stages. Our position would be that you can move things in stages. This is a perspective that we have placed before the federal government for at least the last eight to 10 years. Although it would be better to move all at once on all three elements of elected, effective and equal, we think it can be achieved in stages as well. We would like to see at least a start moving in that direction.

Senator Fraser: Have you been in touch with your counterparts in other provincial governments to see whether there is any appetite in the country for launching broader constitutional talks, shall we say?

Mr. Mar: We have been in contact with other provinces. I do not purport to speak on their behalf. However, I can say that there is some appetite among some provinces. Those that would be most interested would be those that would actually appear before this committee. I believe that the Province of Quebec will have much to say on the subject. The Province of Ontario will say much about the subject. I will not purport to try to explain what I understand their respective positions to be. However, this is an issue that is ready for debate among Canadians throughout the country. This is my sense.

Senator Angus: Minister, thank you for coming, and welcome to the appointed, effective and unequal Senate. It is good to have you here. I found it fascinating to hear the "pure laine" version of a Triple-E Senate put to us as frankly and as candidly as you did. It helps us to understand a term that gets bandied about in the media and other places.

First, to deal with the specific points of Bill S-4, do I understand that Alberta would agree that the bill as drawn is within the legislative competence of the Parliament of Canada?

M. Mar : Il est évident que nous préférons la formule électorale, mais leur mandat pourrait être renouvelé s'ils ne sont pas élus.

Le sénateur Fraser : Il m'apparaît toujours que chaque aspect de la formule triple-E est lié à chacune des autres parties, du point de vue de ceux qui l'appuient, et qu'il pourrait être difficile de créer une formule hétéroclite, particulièrement si on part d'une chambre élue, étant donné la répartition actuelle des sièges une fois que les sénateurs auront été élus. Se pourrait-il qu'il soit même plus difficile d'assurer l'équité, puisqu'ils jouiraient tous de légitimité politique en vertu de l'ancien système?

Pensez-vous qu'il serait souhaitable ou même possible d'instaurer la formule triple-E par étapes, ou estimez-vous qu'elle doit véritablement être appliquée globalement? Je ne vous ai même pas encore demandé de parler de la question des pouvoirs de ce Sénat, mais évidemment, ce serait assujéti à la règle des 30, qui est efficace.

M. Mar : Oui. La position de l'Alberta reflète celle du premier ministre. Je pense qu'il a parlé devant ce comité de procéder étape par étape. Selon nous, il y a moyen de procéder par étape. C'est une perspective que nous exposons au gouvernement fédéral depuis au moins huit ou 10 ans. Toutefois, il vaudrait mieux mettre en vigueur d'un coup les trois aspects du Sénat élu, efficace et égal, mais nous pensons que cela peut aussi se faire par étape. Nous voudrions au moins voir qu'il y a un certain mouvement dans cette voie.

Le sénateur Fraser : Vous êtes-vous entretenu avec vos homologues d'autres provinces, pour voir s'il règne dans le pays un intérêt pour l'enclenchement de consultations constitutionnelles plus vastes, si je puis dire?

M. Mar : Nous avons dialogué avec les autres provinces. Je ne prétendrai pas m'exprimer en leur nom. Cependant, je peux dire qu'elles montrent un certain intérêt pour le sujet. Celles qui seraient les plus intéressées seraient celles qui comparaitraient, en fait, devant ce comité. Je pense que le Québec aura beaucoup à dire sur le sujet. L'Ontario aussi. Je ne prétendrai pas tenter d'expliquer ce que je saisis de leurs positions respectives. Cependant, c'est une question dont les Canadiens de tout le pays sont prêts à débattre. C'est ce que je pense.

Le Sénateur Angus : Monsieur le ministre, merci d'être venu, et nous vous souhaitons la bienvenue devant ce Sénat nommé, efficace et inégal. Je suis heureux de vous voir. J'ai été fasciné d'entendre la version « pure laine » du Sénat Triple-E, que vous nous avez présentée avec toute la franchise et la candeur dont vous savez faire preuve. Cela nous aide à comprendre une expression galvaudée dans les médias et ailleurs.

Tout d'abord, si nous parlions d'aspects particuliers du projet de loi S-4, dois-je comprendre que l'Alberta conviendrait que le projet de loi, tel qu'il est libellé, relève de la compétence législative du Parlement du Canada?

Mr. Mar: I do not know if I am competent here to provide a legal opinion on that subject matter. However, we have asked our Department of Justice to prepare an opinion for us. The opinion that I conveyed to you is that it is within the competency of the legislature.

Senator Angus: Under section 44 of the Constitution Act, 1982?

Mr. Mar: Yes, senator.

Senator Angus: I have never been a minister either at the federal or provincial level dealing with intergovernmental affairs, but the crux of our system in Canada must be to try to all get along and to deal with these tricky issues. Given, as you say, the longstanding and firm view of you folks from the province of Alberta on the Triple-E Senate as you described and characterized it, and knowing what you do as the incumbent Minister of International and Intergovernmental Affairs, do you know or do you have a sense of what your fellow ministers from the other nine provinces would have to say on the issue?

Mr. Mar: Yes, senator, I have some sense of it. Again, I do not purport to speak on their behalfes.

There is a wide variance of views. If I might draw an analogy, it is not unlike the equalization formula. Everybody understands that it needs to be fixed; we do not necessarily have an agreement on how it should be fixed. The Senate has created similar responses on behalf of provinces. There is a wide recognition that the Senate should be reformed. There is perhaps a much wider variance as to how it should be reformed.

Let me put this in an even broader context than simply the Canadian one. You would be hard pressed to find a successful federal state anywhere else in the world that did not have an upper chamber that was more closely like a Triple-E Senate than what we currently have today. Efforts have been made in other jurisdictions to reform their upper chambers. Even the House of Lords in Britain is undergoing a change. In that broader context, I would suggest that, as we have talked about Senate reform over many years in this country, when all was said and done, more was said than done.

Senator Angus: I was depressed to hear a witness the other day — actually, it was the Prime Minister of Canada — when asked his view about getting a comprehensive reform along the lines that your province would advocate, to reply that the only consensus that could be achieved amongst the provinces would be one for abolition. That really distressed me. Would you share that view, knowing what you know at the present time?

Mr. Mar: I am aware of one province that would be in favour of abolition. However, again, looking at it in the context throughout the world, I cannot think of any federal state anywhere else in the world that does not have an upper chamber that represents the federal principle.

M. Mar : Je ne sais pas si je suis habilité, ici, à donner un avis juridique sur cette question. Cependant, nous avons demandé à notre ministre de la Justice de préparer un document d'opinion à votre intention. L'opinion que je vous ai exposée est que ce projet de loi relève de la compétence de l'assemblée législative.

Le sénateur Angus : En vertu de l'article 44 de la Loi constitutionnelle de 1982?

M. Mar : Oui, sénateur.

Le sénateur Angus : Je n'ai jamais eu, en tant que ministre, que ce soit à l'échelon fédéral ou provincial, à composer avec les affaires intergouvernementales, mais l'objet fondamental de notre système, au Canada, doit être de nous efforcer de tous nous entendre et de faire face à ces enjeux difficiles. Étant donné le point de vue, comme vous le dites vous-même, ferme et de longue date des vôtres, en Alberta, sur la question du Sénat triple-E, tel que vous l'avez décrit et caractérisé, et sachant ce que vous savez en votre qualité de ministre des Affaires internationales et intergouvernementales, savez-vous ce que vos collègues ministres de neuf autres provinces diraient sur la question, ou en avez-vous une idée?

M. Mar : Oui, sénateur, j'en ai une idée. Cependant, je le répète, je ne prétendrai pas m'exprimer en leur nom.

Les points de vue sont largement diversifiés. Si je peux faire une analogie, ce n'est pas très différent d'une formule de péréquation. Tout le monde s'entend sur le fait qu'il faut trouver une solution; on ne s'entend pas nécessairement sur la solution elle-même. Le Sénat a suscité des réactions similaires des provinces. Il est largement reconnu qu'une réforme du Sénat s'impose. Par contre, les opinions sont peut-être beaucoup plus diversifiées sur la manière dont il devrait l'être.

Permettez-moi de situer cela dans un contexte même plus vaste que seulement le contexte canadien. Vous auriez du mal à trouver un État fédéral solide, n'importe où ailleurs dans le monde, dont la Chambre haute ne ressemble pas plus à un Sénat Triple-E que ce que nous avons aujourd'hui. D'autres gouvernements ont déployé de vains efforts pour réformer leur Chambre haute. Même la Chambre des lords de la Grande-Bretagne est en voie de changement. Dans ce contexte plus vaste, je dirais que bien que nous parlions depuis de nombreuses années de réforme du Sénat dans ce pays, quand tout a été dit et fait, on avait plus parlé qu'agi.

Le sénateur Angus : J'ai été déprimé par ce qu'a dit un témoin, l'autre jour — en fait, c'était le premier ministre du Canada. Quand on lui a demandé ce qu'il pensait de procéder à une réforme globale de l'ordre de celle que prône votre province, il a répondu que le seul moyen d'avoir un consensus entre les provinces serait de leur proposer l'abolition totale. Cela m'a vraiment déprimé. Est-ce que vous êtes de cet avis, sachant ce que vous savez en ce moment?

M. Mar : Je ne connais qu'une province qui serait favorable à l'abolition. Cependant, encore une fois, si on regarde les choses dans le contexte mondial, je ne peux pas trouver un seul État fédéral, ailleurs dans le monde, qui n'ait pas une Chambre haute qui représente le principe fédéral.

Senator Angus: We get to the stage where there seems to be a fairly large belief that if we go the incremental route, we have to get to some more fundamental changes than the one represented by Bill S-4 and, indeed, by Senators Austin and Murray in terms of their reconfiguring, if you will, or rejigging the representation. Given your position as being really quite extreme and not shared by a lot of big provinces, I wonder if there is any wiggle room in the Alberta position. If we got to the stage of comprehensive reform, would there be some give? For example, let us take the equal aspect of the Triple-E Senate. That would be equal number of senators from each province. It has been written and said and we have been advised by experts that that would totally change the character of this upper chamber in Canada and make it more like some other countries that have been named. We in Canada have our unique way. There was a reason for doing it the way it was done at the outset. Would you folks be willing to compromise? Would you be optimistic that we could reach a consensus that might not be exactly what you have just outlined as your position that would not be abolition?

Mr. Mar: The answer is yes. The Province of Alberta would be willing to compromise, but we would have to see the direction in which things are going in order to be able to come to that firm conclusion. I would remind honourable senators that on previous occasions, when attempts were made to reform the Senate, we came close, and compromise was made by all provinces. This situation, in the right circumstances, may be the case again at some point in the future.

Senator Murray: It is nice to see you here, minister. Welcome.

You took a very strong position today against national senatorial elections and in favour of provincial electoral processes. You gave the reasons, which I think everybody understands and I will not repeat here. When the Prime Minister was here the other day, he took an equally strong position against provincial electoral processes and in favour of a national process. I do not have his testimony here in front of me, but trust me that is what he said — a national process for electing senators, rather than a province-by-province process.

How serious a matter is this for you? Surely, if you had a Triple-E Senate on offer from the Government of Canada and the other provinces, you would not quibble about how the elections were going to be held, would you?

Mr. Mar: I go back to the reasons that I indicated at the outset as to why a provincial election process would be a superior one and that is, again, because we believe that the purpose of the Senate is to represent provincial interests and not simply be an echo of the House of Commons. That is the reason we are of the view that a provincial election process would be superior to a national one.

Le sénateur Angus : Nous en venons au point où on dirait que de l'avis général, si nous adoptons la voie progressive, il nous faudrait apporter des changements plus profonds que ceux qu'entend le projet de loi S-4 et, de fait, qu'entendent les sénateurs Austin et Murray dans la reconfiguration qu'ils proposent, si je puis dire, ou la refonte de la représentation. Étant donné votre position qui est en fait tout à fait extrême et que ne partagent beaucoup d'autres grandes provinces, je me demande s'il y a une marge de manœuvre dans la position de l'Alberta. Si nous en arrivions au point d'une réforme exhaustive, est-ce qu'il y aurait du jeu? Par exemple, prenons l'aspect de l'équité du Sénat triple-E. Ce serait un nombre égal de sénateurs de chaque province. Il a été écrit et dit, et des experts nous ont expliqué que cela changerait radicalement le caractère de cette Chambre haute du Canada, qui deviendrait plus comme celles d'autres pays qu'on a nommés. Nous autres, au Canada, nous avons notre propre façon de faire. Nous avons eu nos raisons de la créer telle que nous l'avons fait au départ. Est-ce que vous, en Alberta, seriez prêts à accepter un compromis? Verriez-vous avec optimisme la possibilité que nous atteignons un consensus qui pourrait ne pas être exactement ce que vous venez de nous exposer comme étant votre position, qui ne serait pas l'abolition?

M. Mar : La réponse, c'est oui. L'Alberta serait prête au compromis, mais il nous faudrait voir l'orientation que prennent les choses pour parvenir fermement à cette conclusion. Je voudrais rappeler aux honorables sénateurs qu'à d'autres occasions auparavant, quand on a parlé de réformer le Sénat, nous y sommes presque parvenus, et toutes les provinces avaient accepté des compromis. Cette situation, si les circonstances s'y prêtent, pourrait se reproduire à un moment donné de l'avenir.

Le sénateur Murray : Je suis heureux de vous voir ici, monsieur le ministre. Je vous souhaite la bienvenue.

Vous avez pris une position très ferme, aujourd'hui, contre les élections sénatoriales nationales, et en faveur de processus électoraux provinciaux. Vous nous avez exposé vos raisons, qu'il me semble tout le monde comprend, et que je ne répéterai pas. Lorsque le premier ministre était ici l'autre jour, il a exposé un point de vue tout aussi ferme contre les processus électoraux provinciaux et en faveur du processus national. Je n'ai pas ici son témoignage, mais vous pouvez me croire, c'est ce qu'il a dit — un processus national pour l'élection des sénateurs plutôt que province par province.

À quel point y tenez-vous vraiment? Je suis sûr que si le gouvernement du Canada et les autres provinces vous offraient d'avoir un Sénat triple-E, vous n'ergoteriez pas sur le mode de tenue des élections, non?

M. Mar : Je reviens aux raisons que j'ai indiquées au début, concernant la supériorité du processus électoral provincial, c'est parce que, je le répète, nous croyons que la mission du Sénat est de représenter les intérêts des provinces et pas simplement se faire l'écho de la Chambre des communes. C'est la raison pour laquelle nous pensons qu'un processus électoral provincial est supérieur à un processus électoral national.

There may be pragmatic reasons outlined by the Prime Minister in his submission as to why a national election process would be superior. However, from the perspective of what the purpose of the Senate is to be, we would stand by our view that a provincial election process would be better.

Senator Murray: I suspect there are both political, in the large sense, and constitutional reasons why — especially with the kind of consultative election he is talking about — he would prefer to go for a national process.

In answer to Senator Fraser earlier as to whether a Triple-E Senate could be brought about in an incremental fashion, you said you agree with the Prime Minister's approach, which is to proceed by stages. Is it your understanding that the stage that is before us now is a stage toward a Triple-E Senate?

Mr. Mar: I have no further knowledge of what the Prime Minister's or the government's intentions are in this regard.

We can say there are parts of Bill S-4 that we agree with. To the extent that it moves toward, even in an incremental way, the gold standard by which we believe there should be a Triple-E Senate, then we support that.

Senator Murray: The Triple-E was the definitive position of the old Reform Party, to which Mr. Harper and many of his present colleagues were committed. Is it your impression that they have abandoned that commitment or maintained it?

Mr. Mar: I read the same newspapers as you, senator. I have no inside information.

Senator Murray: What is Alberta's position as to the amending formula that will be necessary to bring about a Triple-E Senate? Is it a seven-50 issue or something more than that?

Mr. Mar: I have not addressed my mind to that, to be honest, senator — issues like that, issues that Senator Fraser raised with respect to the powers of the Senate. There are still large issues that can be the subject matter of ongoing discussion as we move through this process. We are not firmly committed to one amending formula or another.

Senator Murray: About abolition, have you ever considered as a political proposition that it might be easier to design the Senate that you want if you abolished the present Senate and started from the ground up?

Mr. Mar: I never contemplated that possibility.

Senator Comeau: Thank you, minister, for coming in today. We appreciate it. I think you are giving us the first provincial view of the current package we are looking at in this committee.

As you know, our mandate at this point is to look at the subject matter of Bill S-4, which is the question of tenure. The Murray-Austin motion, which is to look at different representation for the Western provinces, is also before us.

Il peut y avoir des raisons pragmatiques, mentionnées par le premier ministre dans son intervention, selon lesquelles un processus électoral national serait supérieur. Toutefois, compte tenu de ce que doit être la mission du Sénat, nous continuons à penser qu'un processus électoral provincial serait préférable.

Le sénateur Murray : Je suppose qu'il y a des raisons politiques, au sens large du terme, et constitutionnelles pour lesquelles — surtout avec le genre d'élections consultatives dont il parle — il préférerait un processus national.

En réponse à ce qu'a dit tout à l'heure le sénateur Fraser concernant la possibilité d'une instauration progressive du Sénat selon la proposition « des trois e », vous avez dit être d'accord avec le premier ministre quand il propose de procéder par étapes. D'après vous, est-ce que l'étape actuelle constitue une étape vers un Sénat selon la proposition « des trois e »?

M. Mar : Je n'en sais pas plus sur les intentions du premier ministre ou du gouvernement à ce sujet.

Nous pouvons dire que nous sommes d'accord avec certaines parties du projet de loi S-4 et nous les appuyons dans la mesure où elles mènent, même progressivement, au modèle exemplaire, c'est-à-dire à un Sénat selon la proposition « des trois e ».

Le sénateur Murray : L'ancien Parti réformiste, auquel adhéraient M. Harper et beaucoup de ses collègues actuels, soutenait fermement le Sénat selon la proposition « des trois e ». Pensez-vous qu'ils ont renoncé à cet engagement ou non?

M. Mar : Je lis les mêmes journaux que vous, sénateur. Je n'ai pas d'informations privilégiées.

Le sénateur Murray : Quelle est la position de l'Alberta sur la formule d'amendement qui sera nécessaire pour instaurer un Sénat selon la proposition « des trois e »? Serait-ce sept/50 ou plus?

M. Mar : En toute franchise, sénateur, je n'ai pas pensé à ce genre de questions, aux questions que le sénateur Fraser a soulevées concernant les pouvoirs du Sénat. Il y a encore de grandes questions qui pourraient faire l'objet d'un long débat au cours de ce processus. Nous ne soutenons pas une formule d'amendement particulière.

Le sénateur Murray : Au sujet de l'abolition, avez-vous songé, en tant que proposition politique, qu'il serait plus facile d'établir le Sénat que vous voulez si vous abolissiez le Sénat actuel et recommenciez à zéro?

M. Mar : Je n'ai jamais envisagé cette possibilité.

Le sénateur Comeau : Merci, monsieur le ministre, d'être venu aujourd'hui. Nous vous en sommes reconnaissants. Je crois que vous présentez le premier point de vue provincial sur la proposition actuelle que le comité examine.

Comme vous le savez, notre mandat à ce stade est d'examiner l'objet du projet de loi S-4, c'est-à-dire la question du mandat. La motion Murray-Austin visant une différente représentation des provinces de l'Ouest est aussi devant nous.

I am interested, even though it is not part of the full package that we are looking at, in your proposal for the Triple-E Senate. Have you ever proposed the numbers in the Triple-E — five senators, two, 15? Has there been had a number brought forward?

Mr. Mar: There have been a number of different iterations that have been suggested. The one that seems to have the most support in our province, and in some of the provinces that we have been in discussions with, is perhaps six per province.

Senator Comeau: It makes a lot of sense. It would be a slightly smaller Senate than it is now.

You referred to the new Senate as representing the federal principle. I am not sure if I am familiar with that. I am a novice to some of these new expressions.

Are we referring here to the federal principle that the house would become strictly a chamber that represents provincial interests rather than what it now purports to be, which is a chamber of sober second thought, a chamber of representing the minorities, a chamber that looks at federal issues through the prism of federal and regional rather than just provincial issues?

Mr. Mar: The federal principle is that our federation is made up of constituent provinces, not regions, and that each of those provinces should be equally represented so that one province would not be overwhelmed by the majority held in the House of Commons by more populous provinces of Canada.

Senator Fraser and I were talking about the origins of why Alberta had become such a strong advocate of a Triple-E Senate some 25 years ago. I believe that the origin of that strong sentiment was because of the National Energy Program. That would have been an example of an issue where, had it gone to a Triple-E Senate as a chamber of sober second thought the end result may have been different.

We recognize that in places like Australia, where there are elected senators — six for each of the states of Australia — that there are sometimes issues with respect to the upper chamber overturning the decisions. They have actually caused governments to fail in that country. There are ways of being able to deal with those types of issues so that you do not end up with that end result, but the federal principle is the one that we believe was contemplated at the outset, when our Constitution was first struck.

Senator Comeau: You refer in your presentation to the Senate elections as coming under provincial electoral processes, with candidates running as independents or members of provincially registered political parties. With that in mind, one of the two key issues that you raise is that under the federal process, non-independent candidates would be subject to federally registered political parties, thereby undermining their ability to represent the interests of their provinces.

Votre proposition d'un Sénat selon la proposition « des trois e » m'intéresse même si elle ne fait pas partie de ce que nous examinons. Avez-vous déjà proposé un nombre pour le Sénat selon la proposition « des trois e » — cinq sénateurs, 2, 15? Est-ce qu'un nombre a été proposé?

M. Mar : Il y a eu plusieurs suggestions. Le nombre de six par province est peut-être le nombre qui semble être le mieux accepté dans notre province et dans quelques autres avec lesquelles nous avons eu des discussions.

Le sénateur Comeau : Ce nombre est tout à fait logique. Le Sénat serait un peu plus petit qu'il ne l'est actuellement.

Vous avez dit que le nouveau Sénat représente le principe fédéral. Je ne suis pas sûr de bien comprendre. Je ne connais pas très bien certaines de ces nouvelles expressions.

S'agit-il du principe fédéral selon lequel la Chambre représenterait seulement les intérêts provinciaux plutôt que ce qu'elle prétend être aujourd'hui, c'est-à-dire une chambre qui procède à un second examen objectif, une chambre qui représente les minorités, une chambre qui examine les questions fédérales du point de vue des gouvernements fédéral et régionaux plutôt que seulement les questions provinciales?

M. Mar : Le principe fédéral signifie que notre fédération est constituée de provinces, pas de régions, et que chacune de ces provinces doit être représentée également afin d'éviter qu'une province soit dominée par la majorité que détiennent les provinces plus peuplées à la Chambre des communes.

Le sénateur Fraser et moi parlions des raisons pour lesquelles l'Alberta est devenu un si ardent défenseur du Sénat selon la proposition « des trois e » il y a près de 25 ans. Je crois que c'est le programme énergétique national qui est à l'origine de cette position. Cela aurait été l'exemple d'une question qui aurait été traitée différemment si elle avait été présentée à un Sénat selon la proposition « des trois e » jouant le rôle d'une chambre qui procède à un second examen objectif.

Nous savons que dans des pays comme l'Australie, où les sénateurs sont élus — six pour chaque État de l'Australie — le fait que la Chambre haute peut renverser les décisions soulève quelquefois des contestations. Ils ont fait tomber des gouvernements dans ce pays. Il y a des façons de régler ce genre de questions afin d'éviter ce résultat, mais nous croyons que le principe fédéral a été dès le début pris en compte dans notre Constitution.

Le sénateur Comeau : Dans votre déclaration, vous avez mentionné que les élections des sénateurs feraient partie des processus électoraux provinciaux, les candidats se présenteraient comme des candidats indépendants ou au nom de partis politiques enregistrés dans les provinces. Ainsi, l'une des deux questions essentielles que vous soulevez, c'est que dans le cadre du processus fédéral, les candidats non indépendants seraient assujettis aux partis politiques enregistrés auprès du gouvernement fédéral et cela nuirait à leur capacité de représenter les intérêts de leur province.

I would assume that the next project that the Prime Minister will come up with would be a consultative process, rather than a full, constitutionally mandated process after constitutional amendment. My guess, therefore, is that the reason for going with a federal consultative elections process is because it is consultative. Is that your reading of it as well? Is what you are referring to here a post-constitutional amendment? I am not sure if I am explaining it right.

Mr. Mar: I am not sure I understand you, senator.

Senator Comeau: You are suggesting that once all is said and done, that the elections be done under provincial jurisdictions, but what you are referring to here is once a constitutional process has been agreed to; is that correct?

Mr. Mar: Yes, that is correct.

Senator Comeau: If the Prime Minister were to come up with a process in a couple of months whereby it would be done under federal law, would you not view it quite differently?

Mr. Mar: Yes, we would.

Senator Comeau: Finally, you mentioned a few minutes ago that in Australia you have seen processes whereby the Senate has blocked certain bills. You raised a good point about the National Energy Program of the 1980s. It would certainly not have passed muster had it been a Triple-E Senate. I am sure it would have been stopped on the spot.

However, with an elected Senate along the lines of the Triple-E Senate, would it create a problem as to what we view as a confidence system of government in the House of Commons?

Mr. Mar: One way to avoid that is that matters that would go before the Senate could be viewed as being not confidence issues. That way you would avoid that kind of circumstance that has arisen in Australia, where, I believe, that on the basis of a budget the government was thrown into a non-confidence situation because the upper house rejected the budget tabled in the House of Commons.

Senator Harb: I am interested in the idea of effectiveness. Obviously, if you wanted to give the Senate the power that it deserves, then you would have to give it a number of things, one of which is the ability to block legislation. Another would be to vote on confidence motions against the government. If it is a money bill now in the House of Commons, if the House of Commons votes against the government, the government will fall.

Have you given any thought to an event where, for example, the House of Commons would vote for the government on a budgetary item, it comes to an elected Senate and the Senate would vote against it? What would happen? Would the government fall or would it stall?

Mr. Mar: You could have a veto that would have a suspending effect, where the matter would go back to the House of Commons for reconsideration after a period of whatever the suspense period

Je suppose que la prochaine proposition du premier ministre sera un processus consultatif plutôt qu'un processus reconnu par la Constitution après une modification constitutionnelle. Je suppose donc que la raison du choix d'un processus électoral fédéral consultatif, c'est qu'il est consultatif. Est-ce aussi votre avis? C'est ce que vous dites après une modification constitutionnelle? Je ne sais pas si je me fais bien comprendre.

M. Mar : Je ne suis pas sûr de bien comprendre, sénateur.

Le sénateur Comeau : Vous suggérez qu'une fois que tout est dit et fait, que les élections soient faites dans le cadre des compétences provinciales, mais après l'acceptation d'un processus constitutionnel; n'est-ce pas?

M. Mar : Oui, c'est exact.

Le sénateur Comeau : Si dans les deux ou trois prochains mois, le premier ministre présentait un processus qui serait fait conformément à la loi fédérale, changeriez-vous d'avis?

M. Mar : Oui, nous changerions d'avis.

Le sénateur Comeau : Finalement, vous avez dit il y a quelques minutes qu'en Australie vous avez vu des processus qui permettaient au Sénat de bloquer certains projets de loi. Vous avez soulevé un bon point concernant le Programme énergétique national des années 80. Un Sénat selon la proposition « des trois e » ne l'aurait certainement pas jugé valable. Ce programme aurait été étouffé dans l'œuf.

Cependant, avec un Sénat élu conformément aux modalités d'un Sénat selon la proposition « des trois e », est-ce que l'idée que nous avons d'un système de gouvernement qui a la confiance de la Chambre des communes poserait problème?

M. Mar : L'une des façons d'éviter cela serait que les questions qui seraient présentées au Sénat pourraient être considérées comme n'étant pas des questions de confiance. Ainsi, on éviterait le genre de situation qu'on a vues en Australie où à cause d'un budget le gouvernement s'est trouvé dans une situation de non-confiance parce que la Chambre haute a rejeté le budget déposé à la Chambre des communes.

Le sénateur Harb : Ce qui m'intéresse, c'est l'efficacité. Il est évident que si l'on voulait donner au Sénat les pouvoirs qu'il devrait avoir, il faudrait alors lui donner un certain nombre de choses, l'une étant la capacité à bloquer les projets de loi. Une autre serait de se prononcer sur des motions de confiance contre le gouvernement. Si la Chambre des communes est saisie d'un projet de loi des finances et qu'elle vote contre le gouvernement, le gouvernement tombera.

Avez-vous pensé à une situation dans laquelle, par exemple, la Chambre des communes voterait pour le gouvernement au sujet d'un poste budgétaire, il est présenté à un Sénat élu qui le rejette? Que se passerait-il? Est-ce que le gouvernement tombera ou tergiversera?

M. Mar : Il pourrait y avoir un veto qui aurait un effet de suspension, et la question sera présentée de nouveau à la Chambre des communes pour un nouvel examen après une période de

is, 30 or 45 days. It would not go as a confidence motion to the upper chamber, but the upper chamber could exercise its ability to suspend the motion in the upper chamber.

Senator Harb: In your theory, supremacy would remain the House of Commons; is that correct?

Mr. Mar: That is correct.

Senator Harb: That power that we are giving to this elected Senate would have to come from somewhere. If we want to make it effective, give it the ability to not only bring down legislation, vote on confidence motions, but also to be effective, so you have to give it the power. In your view, should that power come from the provinces, therefore taking away power from the premiers and the legislators at the provincial level? Should it come from the House of Commons? If you want to give power to someone, you have to take it from somewhere else. Which one of the two should it come from?

Mr. Mar: In the constating legislation that creates the Senate to begin with, there is already a great deal of power that is within that constating legislation today. The Senate has the power to initiate bills, other than money bills. It has the power to veto and so on, so it is not a question of creating necessarily more powers for the Senate but simply breathing life into the powers that the Senate already possesses.

Senator Harb: In the U.S. where they have a system which is quite different from ours, obviously, when you want to look at the power structure, there is, in a sense, a diminishing role of the governors as compared to that of the senator from that particular state. People feel that why go to the governor and to the state legislator when I can go right to the senator in order to bring about an issue or a change.

How do you think the provinces would react in Canada if a situation like this were to develop?

Mr. Mar: I am not an expert on matters of U.S. or Canadian constitutional law, I might add, but I do know that there is a complete reversal of powers with respect to balance of powers in Canada versus the United States.

In Canada, expressed as a percentage of overall public spending, provinces spend roughly 63 per cent of all the money spent in Canada. The federal government is spending the balance. In the United States, it is the exact opposite. Roughly two thirds of spending in the United States is done by the federal government and only one third by the states.

The result is that whenever there is a vacuum in a particular area of jurisdiction and whenever there is an issue of paramountcy, it is almost always in the United States resolved in favour of the federal government versus the state government. In Canada, it tends to be much more balanced in favour of provinces.

suspension de 30 à 45 jours par exemple. Elle ne sera pas présentée comme une motion de confiance à la Chambre haute qui pourrait exercer son pouvoir de suspension de la motion.

Le sénateur Harb : Dans votre théorie, ce serait la Chambre des communes qui aurait la suprématie; est-ce exact?

M. Mar : C'est exact.

Le sénateur Harb : Le pouvoir que nous donnons à ce Sénat élu devra provenir de quelque part. Si vous voulez qu'il soit efficace, il faut lui donner la possibilité de non seulement présenter une mesure législative, se prononcer sur des motions de confiance, mais aussi d'être efficace, il faut donc lui donner des pouvoirs. À votre avis, est-ce que ces pouvoirs proviendraient des provinces, c'est-à-dire qu'il faut retirer des pouvoirs aux premiers ministres et aux législateurs provinciaux? Devraient-ils provenir de la Chambre des communes? Si vous voulez donner des pouvoirs à quelqu'un, il faut bien les prendre de quelque part. De laquelle de ces deux sources proviendraient les pouvoirs?

M. Mar : L'acte constitutif qui crée en premier lieu le Sénat, comporte déjà beaucoup de pouvoirs. Le Sénat a le pouvoir d'initier des projets de loi autres que des projets de loi des finances. Il a le pouvoir d'opposer son veto et cetera, il n'est donc pas question de créer forcément plus de pouvoirs pour le Sénat, mais de donner une nouvelle impulsion aux pouvoirs qu'il détient déjà.

Le sénateur Harb : Si l'on examine la structure des pouvoirs aux États-Unis dont le système est bien sûr très différent du nôtre, on voit que d'une certaine manière, les gouverneurs ont un rôle moins important que les sénateurs du même État. Le citoyen se demande pourquoi il devrait se rendre chez le gouverneur et le législateur de l'État s'il peut directement aller voir le sénateur pour présenter un problème ou proposer un changement.

Quelle serait, selon vous, la réaction des provinces si cette situation se présentait au Canada?

M. Mar : Je ne suis pas spécialiste des lois constitutionnelles des États-Unis ni du Canada, mais je sais que l'équilibre des pouvoirs au Canada est tout le contraire de celui aux États-Unis.

Au Canada, les provinces dépensent environ 63 p. 100 de l'ensemble des dépenses publiques et le gouvernement fédéral dépense le reste. Aux États-Unis, c'est tout le contraire, le gouvernement fédéral dépense environ deux tiers des dépenses publiques et les États n'en dépensent qu'un tiers.

Le résultat, c'est que chaque fois qu'il y a des lacunes dans un domaine particulier de la juridiction et chaque fois qu'il y a une question de suprématie, aux États-Unis, c'est presque toujours résolu en faveur du gouvernement fédéral au lieu du gouvernement de l'État. Au Canada, la tendance est un peu plus en faveur des provinces.

The constitutional backgrounds of both countries are quite difference in terms of origin, so I do not think that you will have the same kind of struggle in Canada that there is sometimes in the United States with respect to states' powers versus federal powers.

Senator Tkachuk: I know that in the last election campaign whenever the Prime Minister talked about democratic reform, which was the first of the five policy planks, and he talked about Senate reform and accountability, both issues which are before the Senate today, that usually brought the biggest applause lines. There was a tremendous amount of discussion during the election on reform of the Senate, despite what some of the other witnesses may have said earlier.

There was some discussion about the Triple-E Senate and it being a reform initiated federally, but in Charlottetown there was a tremendous amount of consensus for electing six-members per province. As Senator Murray reminded me, there was an override provision, but nonetheless there was a lot of consensus amongst all the political parties for reform of the Senate, including the Liberal Party, the Conservative Party at the time and the Liberal premiers throughout the provinces, and the only people who opposed it were the Reform Party, if I remember correctly.

Senator Murray: That was Mr. Manning on Mr. Harper's advice.

Senator Tkachuk: Nonetheless, we do have a lot of common ground as we go forward on the issue of Senate reform.

When you talk about provincial elections, how would a common standard be arrived at for each region or each province in your particular formula? In other words, if a province chose to recommend senators from the legislature, would that fulfil your particular view of how this would operate?

Mr. Mar: No. What we would contemplate would be a province-wide election, province by province. Certainly, there would be room to establish some consistency in the qualifications of individuals who would run in any given province across the country.

Therefore, there can be some standardization of the process. It is not contemplated that it would simply be satisfied by the appointment of someone from the legislative assembly, although there is one province that may make such a proposal. I do not again wish to speak on its behalf, but there have been some discussions in this regard raised by others, but that would not be Alberta's position.

Senator Tkachuk: If we follow your reasoning that the federation is a federation of provinces, and you wish that each province would run its own elections, surely it follows that each province would decide how its elections are to be run. Therefore, if a province said, "We agree with the principle that it represents the provinces," but the legislature of the Province of Quebec, if we may use that unnamed province, said, "No, we wish to select our senators with a legislative vote," would that not make sense?

Les origines des histoires constitutionnelles des deux pays sont très différentes, donc je ne pense pas que l'on puisse voir le même genre de combat au Canada que celui que l'on voit quelquefois aux États-Unis en ce qui concerne les pouvoirs des États comparativement à ceux du gouvernement fédéral.

Le sénateur Tkachuk : Je sais que lors de la dernière campagne électorale, chaque fois que le premier ministre a parlé de réforme démocratique, qui était la première des cinq initiatives, et qu'il parlait de la réforme du Sénat et de l'imputabilité, les deux questions présentées devant le Sénat aujourd'hui, les gens applaudissaient le plus. En dépit de ce qu'ont dit certains témoins tout à l'heure, la réforme du Sénat a fait l'objet de nombreuses discussions au cours de la campagne électorale.

Il y a eu quelques discussions sur le Sénat selon la proposition « des trois e » en tant que réforme introduite par le gouvernement fédéral, mais à Charlottetown l'élection de six sénateurs par province a obtenu un consensus très majoritaire. Comme le sénateur Murray me le rappelait, il y avait une disposition dérogatoire, mais tous les partis politiques se sont tout de même ralliés à l'idée de la réforme du Sénat, y compris le Parti libéral, le Parti conservateur à l'époque et les premiers ministres libéraux des provinces, si je me souviens bien seul le Parti réformiste y était opposé.

Le sénateur Murray : C'était M. Manning sur les conseils de M. Harper.

Le sénateur Tkachuk : De toute façon, nous avons beaucoup de points en commun au fur et à mesure que nous discutons de la question de la réforme du Sénat.

Lorsque vous parlez des élections provinciales, comment trouver dans votre formule des normes communes pour chaque région ou pour chaque province? Autrement dit, si une province choisit de recommander des sénateurs du corps législatif, serez-vous d'accord avec cette manière d'opérer?

M. Mar : Non. Ce qu'on envisagerait, ce serait une élection au niveau de la province, dans chaque province. Bien sûr, il serait possible d'établir des normes pour les compétences des candidats de toutes les provinces du pays.

Par conséquent, il peut y avoir une standardisation du processus. Cela ne voudrait pas dire que la nomination d'un membre de l'assemblée législative suffirait bien qu'une province est faite une telle proposition. Je ne veux toujours pas parler en son nom, mais des discussions initiées par d'autres provinces ont eu lieu à ce sujet, ce n'est cependant pas la position de l'Alberta.

Le sénateur Tkachuk : En suivant votre raisonnement, soit que la fédération est une fédération de provinces et que vous souhaitez que chaque province tienne ses propres élections, chaque province voudra bien sûr ensuite décider la façon de mener ces élections. Par conséquent, si une province déclare qu'elle accepte le principe que cela représente les provinces, mais si par exemple, la législature de la province de Québec déclare que non, elle veut choisir ses sénateurs par un vote à l'assemblée législative, cela ne serait-il pas logique?

Mr. Mar: I suppose it is something that could be the subject matter of discussion among and between provinces in collaboration with the federal government, as we try to move the overall proposal for, again, what we believe is the end goal, which is a Triple-E Senate. Alberta would certainly be prepared to discuss that with other provinces and the federal government with respect to what will satisfy all provinces in terms of a provincial election.

Senator Tkachuk: Do you think that senators should be chosen on a first-past-the-post system, or should there be some other electoral method of selecting senators? For example, if there were six senators that were to be elected in Alberta, would they be divided by the number of votes that were garnered for each political party or each senator, or would there be electoral districts? Let us say that you had ten in the province of Alberta?

Mr. Mar: The manner in which it was conducted under our Senatorial Selection Act was simply taking the top four candidates to fill four positions, so that is the manner in which we conducted it in Alberta.

There are been other proposals with regard to some form of representation to ensure that Aboriginal peoples, women, other minority groups and perhaps the disabled in Canada are represented. We do not take a position on that except to say that it is all open for discussion as we proceed.

Senator Tkachuk: You would like to see a Triple-E Senate, but in the end you are open to differences of opinion and a consensus of opinion from across the country.

Mr. Mar: We would seek a strong consensus. As you correctly pointed out, there is a precedent for us having come close before. I referred to that in my response to Senator Angus. We hope that down the road those circumstances will occur again where provinces and premiers will come to a crossroads where they might be able to compromise on a number of different points, because it is more than just the Triple-E Senate; there are many issues that need compromise. Alberta certainly is open to the discussion.

Senator Hubley: My question is along the same lines in that presently the Senate does have the ability to, and does, represent all regions in Canada, especially minorities, First Nations, et cetera. The Prime Minister now has the option of selecting individuals to sit in the Senate who have skills and expertise in areas that he might see as necessary for him to balance our parliamentary system. With the Triple-E Senate, will he have a somewhat diminished or limited option to do this?

Under a provincially-elected Senate, do you see an avenue that could be used to ensure that both the regions and minorities would have an equal opportunity to be considered as nominees for the Senate?

M. Mar : Je suppose que c'est quelque chose qui pourrait faire l'objet de discussions entre les provinces en collaboration avec le gouvernement fédéral pendant que nous essayons de faire avancer la proposition globale qui, encore une fois, est à notre avis l'objectif final, c'est-à-dire un Sénat selon la proposition « des trois e ». L'Alberta est certainement prête à discuter avec d'autres provinces et avec le gouvernement fédéral pour déterminer le type d'élections provinciales qui satisferait toutes les provinces.

Le sénateur Tkachuk : Pensez-vous que les sénateurs devaient être choisis selon un système uninominal majoritaire à un tour ou selon une autre méthode électorale de sélection des sénateurs? Par exemple, si six sénateurs devaient être élus en Alberta, seraient-ils divisés par le nombre de votes recueillis pour chaque parti politique ou pour chaque sénateur ou bien y aurait-il des circonscriptions électorales? Supposons qu'il y en ait dix dans la province de l'Alberta?

M. Mar : En vertu de notre Senatorial Selection Act, on a simplement pris les quatre candidats qui ont recueilli le plus grand nombre de voix, voilà comment on a procédé en Alberta.

Il y a eu d'autres propositions sur une forme quelconque de représentation pour s'assurer que les peuples autochtones, les femmes, d'autres groupes minoritaires et, peut-être, les personnes handicapées, au Canada sont représentés. Nous ne prenons pas position sur cette question sauf pour dire que toutes ces questions peuvent être discutées au cours du processus.

Le sénateur Tkachuk : Vous aimeriez voir un Sénat Triple-E, mais en bout de ligne, vous êtes ouverts aux différences d'opinion et à un consensus d'opinion dans l'ensemble du pays.

M. Mar : Nous allons chercher un consensus solide. Comme vous l'avez souligné à juste titre, il y a un précédent où nous sommes arrivés assez près auparavant. J'y ai fait allusion dans ma réponse au sénateur Angus. Nous espérons que dans l'avenir, nous retrouverons les conditions où les provinces et les premiers ministres arriveront à une croisée des chemins et où ils pourraient être en mesure de faire des compromis sur un certain nombre de points différents, parce qu'il ne s'agit pas seulement du Sénat Triple-E; il y a de nombreuses questions qui nécessitent un compromis. L'Alberta accepte certainement de discuter.

Le sénateur Hubley : Ma question est dans la même veine, en ce sens que l'actuel Sénat a effectivement la capacité, et c'est ce qu'il fait, de représenter toutes les régions au Canada, surtout les minorités, les Premières nations, et cetera. Le premier ministre a maintenant la possibilité de choisir des personnes pour siéger au Sénat qui ont les compétences et l'expertise dans des domaines qu'il juge nécessaires pour lui permettre d'équilibrer notre système parlementaire. Dans l'éventualité d'un Sénat Triple-E, est-ce que la possibilité qu'il a de faire cela sera diminuée ou limitée?

Dans un Sénat élu par les provinces, voyez-vous une façon qui pourrait permettre de s'assurer que tant les régions que les minorités ont une chance égale d'être considérées dans les nominations au Sénat?

Mr. Mar: We have not seen a formula to suggest there would ever be agreement on what the composition of the Senate should be in terms of representation of the various groups. Certainly, the Prime Minister would be giving up his prerogative to fill what he views as being political deficits in terms of appointments to the Senate.

Senator Hubley: Would the Government of Alberta designate seats for, let us say, regions and minorities that you would identify as a provincial body?

Mr. Mar: I have not addressed my mind to that yet.

Senator Watt: If I understand your presentation, the elected senators from Alberta will come to Ottawa.

Mr. Mar: Correct.

Senator Watt: They will become senators.

Mr. Mar: Correct.

Senator Watt: I am thinking in terms of the daily activities of individual senators, how we conduct ourselves in the Senate in conjunction with our relations to the other place, the House of Commons. If new senators are elected by the province, they are in a sense appointed by the provincial government.

Mr. Mar: No, they are elected by the people of the province of Alberta. They are not appointed by the Government of Alberta.

Senator Watt: Did you not say that the Prime Minister would have to relinquish some of his responsibilities if that were to go through?

Mr. Mar: Correct. The Prime Minister would no longer have the ability to appoint members to the Senate. Instead, they would be elected by the people of the province of Alberta to serve as Alberta senators in the upper chamber in Ottawa.

Senator Watt: In a sense, the Senate, as an institution, would become a football field between the federal and provincial governments. If they have a disagreement on some point, they would be able to deal with it in the upper house. Is that not what you are trying to do, to bring provincial concerns into the central system in order to have the ability to outdo the federal politicians?

Mr. Mar: No. It is a support of the federal principle being that provincial interests should be represented in the upper chamber in a federal system of a parliamentary democracy. This is consistent with the model of other federal parliaments throughout the world.

Senator Watt: How would it work? Let us assume we have a Conservative provincial government and a Liberal federal government; what happens to the partisan issue? Would that disappear within the Senate? We would no longer be looked at as partisan.

Mr. Mar: I am not sure I understand your question, senator.

M. Mar : Nous n'avons pas vu de formule qui donne à entendre qu'il y aura jamais une entente sur ce que devrait être la composition du Sénat pour ce qui est de la représentation des divers groupes. Il est certain que le premier ministre perdrait sa prerogative de combler ce qu'il perçoit comme des déficits politiques par des nominations au Sénat.

Le sénateur Hubley : Est-ce que le gouvernement de l'Alberta désignerait des sièges pour, disons, les régions et les minorités que vous identifieriez comme un organisme provincial?

M. Mar : Je n'ai pas encore réfléchi à la question.

Le sénateur Watt : Si je comprends votre exposé, les sénateurs élus de l'Alberta viendront à Ottawa.

M. Mar : C'est exact.

Le sénateur Watt : Ils deviendront des sénateurs.

M. Mar : C'est exact.

Le sénateur Watt : Je pense aux activités quotidiennes des sénateurs individuels, à la façon dont nous nous conduisons au Sénat dans nos relations avec l'autre endroit, la Chambre des communes. Si les nouveaux sénateurs sont élus par la province, ils sont dans un sens nommés par le gouvernement provincial.

M. Mar : Non, ils sont élus par la population de la province de l'Alberta. Ils ne sont pas nommés par le gouvernement de l'Alberta.

Le sénateur Watt : N'avez-vous pas dit que le premier ministre devra renoncer à certaines de ses responsabilités si ce projet devait être adopté?

M. Mar : C'est exact. Le premier ministre n'aurait plus la capacité de nommer les membres du Sénat. Au lieu de cela, ces derniers seraient élus par la population de la province de l'Alberta pour servir à titre de sénateurs de l'Alberta à la Chambre haute à Ottawa.

Le sénateur Watt : En un sens, le Sénat, en tant qu'institution, deviendrait un terrain de football entre les gouvernements fédéral et provinciaux. S'ils avaient un désaccord sur un point donné, ils pourraient régler l'affaire à la Chambre haute. N'est-ce pas ce que vous essayez de faire, amener les préoccupations provinciales dans le système central de manière à avoir la capacité de défaire les politiciens fédéraux?

M. Mar : Non. C'est un appui au principe fédéral que les intérêts provinciaux devraient être représentés dans la Chambre haute dans une démocratie parlementaire fédérale. Cela est conforme avec le modèle d'autres parlements fédéraux partout dans le monde.

Le sénateur Watt : Comment cela fonctionne-t-il? Supposons que nous avons un gouvernement provincial conservateur et un gouvernement fédéral libéral; qu'arrive-t-il de la question partisane? Est-ce que cela disparaîtrait au Sénat? On ne nous considérerait plus comme étant partisans?

M. Mar : Je ne suis pas certain de comprendre votre question, sénateur.

Senator Watt: You are talking about electing new senators from the province, elected by the people, but in a sense those are the representatives of your provincial government.

Mr. Mar: They are not representatives of our provincial government but of our province's population.

Senator Watt: They are elected on the premise of what the provincial government would like to have them do when they become a senator.

Mr. Mar: No, it is on the basis of what the people who elect them want them to do.

Senator Chaput: Mr. Minister, we agree that the Senate was designed to represent the federal character of Canada. I would like to add that in Canada there are two official languages, English and French, and they have equal status and equal rights. If we both agree on those two principles, would the Alberta government be open to considering the establishment of a process to allow official language minorities to elect their own senators?

Mr. Mar: We have not contemplated that at all.

Senator Chaput: Have you never even thought of it?

Mr. Mar: No.

The Chairman: Most of the matters that I thought we would like to hear from you on have been covered, Mr. Minister, but perhaps I could probe into an issue raised by Senator Tkachuk; that is, the method of election, dealing with that in isolation, assuming we get to that point, and according to the Prime Minister we will. The Alberta elections to select senators began in 1989, the first in conjunction with municipal elections and the most recent in conjunction with a provincial election. I have forgotten what the rules have been in terms of the two types of election on party affiliation. I think the first was federal and the others provincial. In any event, they were held simply on the basis of a vote for either one or two of the candidates standing for election.

My question pertains to the Government of Alberta's consideration of proportional representation as a method of Senate election, the most common model put forward being the single transferable vote, provided it is in the style of the Australian Senate, open and not strictly on a party list basis.

Is this something that the Government of Alberta has considered? The real question is this: Are you in a position to tell us if that would be supported?

Mr. Mar: I do not have a response for you that I can say is on behalf of the provincial government.

Le sénateur Watt : Vous parlez d'élire les nouveaux sénateurs dans les provinces, qu'ils soient élus par la population, mais dans un sens, ces sénateurs sont des représentants de votre gouvernement provincial.

M. Mar : Ce ne sont pas des représentants de notre gouvernement provincial mais de notre population provinciale.

Le sénateur Watt : Ils sont élus en fonction de ce que le gouvernement provincial aimerait qu'ils fassent lorsqu'ils deviennent sénateurs.

M. Mar : Non, c'est en fonction de ce que les gens qui les ont élus veulent qu'ils fassent.

Le sénateur Chaput : Monsieur le ministre, nous sommes d'accord pour dire que le Sénat a été conçu pour représenter le caractère fédéral du Canada. J'aimerais ajouter qu'au Canada, il y a deux langues officielles, l'anglais et le français, lesquelles ont une valeur égale et des droits égaux. Si nous sommes tous les deux d'accord avec ces deux principes, est-ce que le gouvernement de l'Alberta serait d'accord pour envisager la création d'un processus permettant aux minorités de langues officielles d'élire leurs propres sénateurs?

M. Mar : Nous n'avons pas envisagé cela du tout.

Le sénateur Chaput : Vous n'y avez même pas pensé?

M. Mar : Non.

Le président : La plupart des questions sur lesquelles nous voulions vous entendre ont été traitées, monsieur le ministre, mais peut-être que je peux pousser plus loin une question soulevée par le sénateur Tkachuk, à savoir, le mode d'élection, pour traiter de cette question séparément, en supposant que nous en arrivions là, et selon le premier ministre, nous y arriverons. En Alberta, les élections pour choisir les sénateurs ont débuté en 1989, la première fois en même temps que les élections municipales et la dernière fois, en même temps qu'une élection provinciale. J'ai oublié quelles étaient les règles dans le cas des deux types d'élection concernant l'affiliation à un parti politique. Je pense que dans le premier cas, l'affiliation était fédérale et dans les autres, provinciale. Je n'en suis pas certain. De toute manière, elles ont eu lieu simplement sur la base d'un vote pour un ou les deux candidats à l'élection.

Ma question porte sur la prise en considération par le gouvernement de l'Alberta de la représentation proportionnelle comme méthode d'élection au Sénat, la formule la plus souvent avancée étant le mode de scrutin à vote unique transférable pourvu que ce soit du même genre que celui du Sénat australien, ouvert et non strictement fondé sur une liste des candidats de parti.

Est-ce quelque chose que le gouvernement de l'Alberta a envisagé? La véritable question est la suivante : êtes-vous en mesure de nous dire si une telle formule serait appuyée?

M. Mar : Je ne peux vous donner de réponse au nom du gouvernement provincial.

The Chairman: It is more complex than the system used in the selection processes to which I have referred. That may have been a consideration, I do not know.

Senator Fraser: Minister Mar, my interest was peaked even further when you recalled our discussion just before this meeting about the national energy policy. I was not here then, but I am not sure that I would be as confident as you are that under a Triple-E Senate the national energy policy would not have been adopted, bearing in mind that the consuming provinces would vastly outnumber the oil-producing provinces in such a Senate.

That led me to a more general question. It is famously true that when people come to Ottawa from different regions of the country, their understanding of the country changes. Where you stand depends on where you sit. That is only true in a narrow partisan sense, but it is also true in terms of what you learn about the practical political realities in regions other than your own.

I have to assume that the same would be true for elected senators; that when they came to Ottawa, their perspective would broaden and sometimes shift, from all provinces. Every one of those elected senators would have been elected by more people than vote for any provincial or House of Commons politician.

Let us say that a senator from Alberta did not agree with you. Would not that senator be able to claim a greater legitimacy in representing the people of Alberta than you, a representative of the provincial government? Does that not bother you?

Mr. Mar: No.

Senator Fraser: Do you agree it would happen or could very well happen?

Mr. Mar: Certainly, it would happen that senators being elected in the province of Alberta — let us assume the number is six — would have a greater number of electors than would any member of Parliament or any member of the provincial legislature of any province, including Alberta.

However, their role would be to represent that constituency of Albertans in Ottawa in the upper chamber. Right now, it is the case that my member of Parliament already represents more people and has more electors than I represent. Her role is in Ottawa dealing with the House of Commons.

That she happens to have more electors than I do does not bother me in the least; nor would a senator who would probably have more than the two of us put together because they are representing the interests of a group of electors in a different chamber and in a different venue.

Our responsibility is to work together as best we can to resolve issues that may arise between the provincial and the federal government. I can tell you that I do work well with my member of Parliament. The fact she has a much larger number of electors

Le président : C'est un peu plus complexe que le système utilisé dans les processus de sélection dont j'ai parlé. Cela peut avoir été un facteur pris en considération, je l'ignore.

Le sénateur Fraser : Monsieur le ministre Mar, mon intérêt a été piqué encore davantage lorsque que vous avez rappelé notre discussion, juste avant la présente réunion, sur la politique énergétique nationale. Je n'étais pas ici à l'époque, mais je ne suis pas aussi confiante que vous que dans un Sénat Triple-E, la politique énergétique nationale n'aurait pas été adoptée, si on garde à l'esprit que dans un tel Sénat les provinces consommatrices de pétrole auraient été beaucoup plus nombreuses que les provinces productrices.

Cela m'amène à poser une question plus générale. C'est un fait bien connu que lorsque les gens en provenance des différentes régions du pays arrivent à Ottawa, leur conception du pays change. Votre position dépend de l'endroit où vous siégez. Cela n'est vrai que dans un sens partisan très étroit, mais cela est vrai également en termes de ce que vous apprenez au sujet des réalités politiques pratiques dans les régions autres que la vôtre.

Je dois supposer que la même chose sera vraie dans le cas des sénateurs élus; que lorsqu'ils arriveront à Ottawa en provenance de toutes les provinces, leur perspective sera élargie et quelque peu modifiée. Tous ces sénateurs élus auront été élus par un plus grand nombre de gens que n'importe quel député provincial ou député de la Chambre des communes.

Disons qu'un sénateur de l'Alberta n'est pas d'accord avec vous. Ce sénateur ne sera-t-il pas en mesure de revendiquer une plus grande légitimité du fait qu'il représente plus de gens en Alberta que vous, un représentant du gouvernement provincial? Cela ne vous dérange-t-il pas?

M. Mar : Non.

Le sénateur Fraser : Êtes-vous d'accord pour dire que cela arrivera ou que cela pourrait très bien arriver?

M. Mar : Certainement, il arriverait que les sénateurs élus dans la province de l'Alberta — supposons que leur nombre est de six — auraient un plus grand nombre d'électeurs que n'importe quel député au Parlement ou que n'importe quel député de l'assemblée législative de n'importe quelle province, y compris de l'Alberta.

Cependant, leur rôle serait de représenter cette circonscription de l'Alberta à Ottawa, dans la Chambre haute. À l'heure actuelle, ma députée au Parlement représente déjà plus de gens que moi. Son rôle est à Ottawa à la Chambre des communes.

Qu'elle ait plus d'électeurs que moi ne me dérange pas du tout; un sénateur qui aurait probablement plus d'électeurs que nous deux mis ensemble non plus parce que les sénateurs représentent les intérêts d'un groupe d'électeurs dans une chambre différente et dans un endroit différent.

Notre responsabilité est de travailler ensemble du mieux possible pour résoudre les difficultés qui peuvent surgir entre le gouvernement provincial et le gouvernement fédéral. Je peux vous dire que je travaille très bien avec ma députée au Parlement. Le

does not give her, in my opinion, any more legitimacy than my role as a member of the legislative assembly for the constituency of Calgary Mackay.

Senator Tardif: As an Albertan and a member of the Senate — although an appointed member — I am pleased to have you here today, minister, to represent the views of Alberta, our province.

Earlier today, Mr. Gibbins, President and CEO of the Canada West Foundation, presented his personal opinion. He expressed himself by saying that equal representation is not in the West's best interests. According to him, the Triple-E model looks back rather than forward. I was wondering if you could comment on that.

Mr. Mar: It would be hard for me to comment without understanding the background of Professor Gibbins' comments. I have read much of his writings in the past; however, I am not sure what he is proposing in terms of what would be better than equal representation. It is difficult for me to comment on his perspective not knowing what it is he is proposing as an alternative.

Senator Tardif: I believe it was in response to the growth in population, in particular with Alberta and British Columbia, and having the representation according to increased numbers of population. To keep it equal would continue to keep the West at its present disadvantage.

Mr. Mar: I am not sure if he would propose that the number of senators a province should have should be in accordance with their population. That, in the submission of the Province of Alberta, is the purpose of having a House of Commons and a lower house, to reflect the population by representation.

The upper chamber has a different role. Therefore, if Professor Gibbins is suggesting that the number of senators should be based on the number of people in your province, I disagree with that. That is the role of the lower chamber and not the upper chamber.

Senator Murray: First, on the point raised earlier by Senator Chaput, the Charlottetown Agreement, about which you have had some favourable things to say, did not contain any provision for linguistic minorities electing their own senators. However, it did contain, as I recall, a provision for a double majority on matters affecting linguistic minorities, language and culture.

Talking of Charlottetown leads me to another matter. I respect the reasons why you oppose the resolution that Senator Austin and I have brought in to increase the representation of Western Canada, particularly British Columbia and Alberta. It is not three E; it is not equality of provinces, equal membership for provinces, which is what you favour. Nevertheless, I think you could have damned it with the same faint praise with which you damned

fait qu'elle a beaucoup plus d'électeurs que moi ne lui donne pas, à mon avis, plus de légitimité que j'en ai dans mon rôle de député de l'Assemblée législative pour la circonscription de Calgary Mackay.

Le sénateur Tardif : En tant qu'Albertaine et membre du Sénat — bien que sénateur nommé —, je suis heureuse que vous soyez ici aujourd'hui, monsieur le ministre, pour représenter le point de vue de l'Alberta, notre province.

Plus tôt aujourd'hui, M. Gibbins, président-directeur général de la Canada West Foundation, a exposé son opinion personnelle. Il a affirmé que la représentation égale n'est pas dans le meilleur intérêt de l'Ouest. Selon lui, le modèle Triple-E est axé sur le passé et non sur l'avenir. Je me demandais si vous ne pourriez pas commenter cette intervention.

M. Mar : Il me serait difficile de commenter sans connaître tout le contexte des observations du professeur Gibbins. J'ai lu beaucoup de ses écrits dans le passé; cependant, je ne suis pas certain de ce qu'il propose de mieux que la représentation égale. Il m'est difficile de commenter son point de vue, étant donné que j'ignore ce qu'il propose comme solution de rechange.

Le sénateur Tardif : Je pense que c'était en relation avec la croissance de la population, en particulier en Alberta et en Colombie-Britannique, et avoir une représentation proportionnelle à l'augmentation de la population. Garder la représentation égale aurait pour effet de perpétuer le désavantage actuel de l'Ouest.

M. Mar : Je ne suis pas certain s'il proposerait que le nombre de sénateurs d'une province soit proportionnel à sa population. On dit dans le mémoire de la province de l'Alberta, que c'est là la raison pour laquelle nous avons une Chambre des communes et une chambre basse, pour refléter la population sur la base de la représentation.

La Chambre haute a un rôle différent. Par conséquent, si le professeur Gibbins propose que le nombre de sénateurs soit fondé sur le nombre d'habitants de votre province, je ne suis pas d'accord. C'est le rôle de la Chambre basse et non celui de la Chambre haute.

Le sénateur Murray : Premièrement, concernant le point soulevé plus tôt par le sénateur Chaput, l'entente de Charlottetown, au sujet duquel vous avez eu quelques bons mots, ne comportait pas de disposition permettant aux minorités linguistiques d'élire leurs propres sénateurs. Cependant, il contenait, d'après mes souvenirs, une disposition prévoyant une majorité double sur les questions touchant les minorités linguistiques, la langue et la culture.

Parler de Charlottetown m'amène à traiter d'une autre question. Je respecte les raisons pour lesquelles vous vous opposez à la résolution que le sénateur Austin et moi avons présentée pour accroître la représentation de l'ouest du Canada, en particulier de la Colombie Britannique et de l'Alberta. Ce n'est pas le Sénat Triple-E; ce n'est pas l'égalité des provinces, ce n'est pas la participation égale des provinces, ce que vous défendez.

Bill S-4 and said, "Well, it is a step along the way, we believe in stages, so go ahead and approve it."

Senator Austin and I are trying something that has never been done before; that is, we are initiating a constitutional amendment from the Senate. As you know, any of the players can initiate a constitutional amendment: the Senate, the House of Commons, any of the provinces. I wonder whether after the 21 years — I think it was 1985 — that Alberta has been advocating a Triple-E Senate, why you would not try to start the ball rolling, take some design of a Triple-E Senate, have it passed in your legislature, send it to the other provinces and to the Senate and the House of Commons, and see what happens. How is that for some advice?

Mr. Mar: Pretty good.

I am relatively new in these matters. I am a recovering lawyer, so my background in matters of constitutional law has been restricted to my time sitting in Professor Anne McLellan's constitutional law class in 1984. I have tried my best to update myself as best I can in preparation for this hearing. I do know that there has been a lot of ball tossing between the federal government and the provincial government on what you suggest as to who may initiate this. We believe that the Prime Minister is currently of the view that the federal government wishes to start to make motions, which we would encourage. There has been a lot of back and forth over the last 10 years between our province and, previously, Prime Minister Chrétien's government, and later Prime Minister Martin's government, but now we think that the current Prime Minister is on the right track by at least bringing the issue forward. I had not contemplated bringing it up independently, but now that it is on the table, we wish to continue to press our position first stated in our select committee report of 1985.

Senator Murray: Fair enough.

The Chairman: Mr. Minister, we have benefited from your forthright presentation and responses to our questions. Your testimony will be very helpful in the work of this committee and later in the Senate when we introduce our report and finally make a determination on Bill S-4 and the Murray-Austin motion. With those words, I express thanks to you and to those who have accompanied you today.

The committee adjourned.

Cependant, vous auriez pu lui accorder le même accueil faiblement enthousiaste que celui que vous avez réservé au projet de loi S-4 et dire : « Eh bien, c'est un pas dans la bonne direction, nous croyons dans les étapes; alors, allons-y et approuvons-la. »

Le sénateur Austin et moi essayons quelque chose qui n'a jamais été tenté auparavant, à savoir proposer un amendement constitutionnel depuis le Sénat. Comme vous le savez, n'importe quel des acteurs peut proposer un amendement constitutionnel : le Sénat, la Chambre des communes et n'importe quelle province. Je me demande si, depuis 21 ans — je pense que c'était en 1985 — que l'Alberta préconise un Sénat Triple-E, pourquoi vous n'essaieriez pas de mettre les choses en branle, de présenter une certaine conception du Sénat Triple-E, de la faire adopter par votre assemblée législative, de la communiquer aux autres provinces, au Sénat et à la Chambre des communes, pour voir ce que cela donnera. Que pensez-vous de ce conseil?

M. Mar : C'est très bien.

Je suis relativement nouveau dans ces questions. Je suis un avocat repent, alors mes connaissances de base en droit constitutionnel se limitent au temps que j'ai passé dans la classe de droit constitutionnel de la professeure Anne McLellan en 1984. J'ai fait de mon mieux pour mettre mes connaissances à jour en prévision de cette comparution. Je sais qu'on s'est beaucoup renvoyé la balle entre le gouvernement fédéral et le gouvernement provincial sur ce que vous suggérez pour ce qui est de savoir qui a commencé tout cela. Nous croyons que le premier ministre est actuellement d'avis que le gouvernement fédéral désire commencer à présenter des motions, pratique que nous encouragerions. Au cours des 10 dernières années, on s'est beaucoup renvoyé la balle entre notre province, le gouvernement du premier ministre Chrétien et celui du premier ministre Martin, mais nous pensons maintenant que le premier ministre actuel est sur la bonne voie, au moins en soulevant la question. Je n'avais pas envisagé de soulever la question indépendamment, mais maintenant que la question sur la table, nous désirons continuer de défendre notre position qui a été présentée pour la première fois dans le rapport de notre comité spécial en 1985.

Le sénateur Murray : Voilà qui est bien.

Le président : Monsieur le ministre, nous avons profité de votre exposé et de vos réponses très franches à nos questions. Votre témoignage sera très utile pour le travail du présent comité et, plus tard, pour le Sénat, lorsque nous présenterons notre rapport et, finalement, lorsque nous prendrons une décision sur le projet de loi S-4 et sur la motion Murray-Austin. C'est avec ces mots que je vous remercie, vous et toutes les personnes qui vous accompagnent aujourd'hui.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada –
Publishing and Depository Services
Ottawa, Ontario K1A 0S5

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada –
Les Éditions et Services de dépôt
Ottawa (Ontario) K1A 0S5

APPEARING

The Honourable Gary Mar, Minister of International and
Intergovernmental Relations, Government of Alberta.

WITNESSES

As individuals:

Roger Gibbins, President and CEO, Canada West Foundation;

Gerald Baier, Canadian Bicentennial Visiting Professor, MacMillan
Centre for International and Area Studies, Yale University;

Philip Resnick, Professor, Political Science, University of British
Columbia (by video conference);

Andrew Heard, Associate Professor, Political Science Department,
Simon Fraser University.

COMPARAÎT

L'honorable Gary Mar, ministre des Relations internationales et
intergouvernementales, gouvernement de l'Alberta.

TÉMOINS

À titre personnels :

Roger Gibbins, président-directeur général, Fondation Canac
Ouest;

Gerald Baier, professeur invité, bicentenaire canadien, MacMillan
Centre for International and Area Studies, Université Yale;

Philip Resnick, professeur de sciences politiques, Université de
Colombie-Britannique (par vidéoconférence);

Andrew Heard, professeur agrégé, Département des scienc
politiques, Université Simon Fraser.





First Session
Thirty-ninth Parliament, 2006

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Special
Senate Committee on*

Senate Reform

Chair:
The Honourable DANIEL HAYS

Wednesday, September 20, 2006

Issue No. 4

Fifth and sixth meetings on:

Subject-matter of Bill S-4, An Act to amend the
Constitution Act, 1867 (Senate tenure)
Motion to amend the Constitution of Canada
(Western regional representation in the Senate)

WITNESSES:
(See back cover)

Première session de la
trente-neuvième législature, 2006

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du Comité
sénatorial spécial sur la*

Réforme du Sénat

Président :
L'honorable DANIEL HAYS

Le mercredi 20 septembre 2006

Fascicule n° 4

Cinquième et sixième réunions concernant :

La teneur du projet de loi S-4, Loi modifiant la Loi
constitutionnelle de 1867 (durée du mandat des sénateurs)
La motion pour modifier la Constitution du Canada
(la représentation des provinces de l'Ouest au Sénat)

TÉMOINS :
(Voir à l'endos)



THE SPECIAL SENATE COMMITTEE ON SENATE REFORM

The Honourable Daniel Hays, *Chair*

The Honourable W. David Angus, *Deputy Chair*
and

The Honourable Senators:

Chaput	* LeBreton, P.C.
Dawson	(or Comeau)
Fraser	Munson
* Hays	Murray, P.C.
(or Fraser)	Segal
Hubley	Tkachuk
	Watt

*Ex officio members

(Quorum 4)

Changes in membership of the committee:

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Austin, P.C. substituted for that of the Honourable Senator Fraser (*September 19, 2006*).

The name of the Honourable Senator Fraser substituted for that of the Honourable Senator Austin, P.C. (*September 20, 2006*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL SPÉCIAL SUR LA RÉFORME DU SÉNAT

Président : L'honorable Daniel Hays

Vice-président : L'honorable W. David Angus
et

Les honorables sénateurs :

Chaput	* LeBreton, C.P.
Dawson	(ou Comeau)
Fraser	Munson
* Hays	Murray, C.P.
(ou Fraser)	Segal
Hubley	Tkachuk
	Watt

*Membres d'office

(Quorum 4)

Modifications de la composition du comité :

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit :

Le nom de l'honorable sénateur Austin, C.P., est substitué à celui de l'honorable sénateur Fraser (*le 19 septembre 2006*).

Le nom de l'honorable sénateur Fraser est substitué à celui de l'honorable sénateur Austin, C.P. (*le 20 septembre 2006*).

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Wednesday, September 20, 2006
(6)

[English]

The Special Senate Committee on Senate Reform met this day in room 160-S, Centre Block, at 9:00 a.m., the chair, the Honourable Daniel Hays, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Angus, Austin, P.C., Chaput, Comeau, Dawson, Hays, Hubley, Murray, P.C., Tkachuk and Watt (10).

Other senators present: The Honourable Senators Fraser, Harb and Losier-Cool (3).

In attendance: Sebastian Spano and Brian O'Neil, Analysts, Library of Parliament.

Also present: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Wednesday, June 28, 2006, the committee continued its consideration of the subject-matter of Bill S-4, to amend the Constitution Act, 1867 (Senate tenure) and pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Wednesday, June 28, 2006, the committee continued its consideration of the Motion to amend the Constitution of Canada (Western regional representation in the Senate). (*For complete text of Order of Reference, see proceedings of the committee, Issue No. 1.*)

WITNESSES:

As individuals:

Peter McCormick, Chair, Department of Political Science, University of Lethbridge;

Gordon Gibson, Senior Fellow in Canadian Studies, Fraser Institute;

Peter Hogg, Scholar in Residence, Blake, Cassels and Graydon.

The Chair made a statement.

The Deputy Chair made a statement.

Mr. Gibson and Mr. McCormick each made a statement and answered questions.

At 10:48 a.m., the committee suspended.

At 10:55 a.m., the committee resumed.

Mr. Hogg made a statement and answered questions.

At 12:15 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

PROCÈS-VERBAUX

OTTAWA, le mercredi 20 septembre 2006
(6)

[Traduction]

Le Comité sénatorial spécial sur la réforme du Sénat se réunit aujourd'hui, à 9 heures, dans la salle 160-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable Daniel Hays (*président*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Angus, Austin, C.P., Chaput, Comeau, Dawson, Hays, Hubley, Murray, C.P., Tkachuk et Watt (10).

Autres sénateurs présents : Les honorables sénateurs Fraser, Harb et Losier-Cool (3).

Également présents : De la Bibliothèque du Parlement : Sebastian Spano et Brian O'Neil, analystes.

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 28 juin 2006, le comité poursuit son étude de la teneur du projet de loi S-4, Loi modifiant la Loi constitutionnelle de 1867 (durée du mandat des sénateurs), et conformément à ce même ordre de renvoi, le comité poursuit son examen de la motion pour modifier la Constitution du Canada (la représentation des provinces de l'Ouest au Sénat). (*Le texte complet de l'ordre de renvoi figure au fascicule n°1 des délibérations du comité.*)

TÉMOINS :

À titre personnel :

Peter McCormick, président, Département des sciences politiques, Université de Lethbridge;

Gordon Gibson, attaché supérieur de recherche en études canadiennes, Institut Fraser;

Peter Hogg, universitaire en résidence, Blake, Cassels et Graydon.

Le président fait une déclaration.

Le vice-président fait lui aussi une déclaration.

MM. Gibson et McCormick font chacun une déclaration puis répondent aux questions.

À 10 h 48, la séance est interrompue.

À 10 h 55, la séance reprend.

M. Hogg fait une déclaration puis répond aux questions.

À 12 h 15, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

OTTAWA, Wednesday, September 20, 2006

(7)

[English]

The Special Senate Committee on Senate Reform met this day in room 160-S, Centre Block, at 2:00 p.m., the Chair, the Honourable Daniel Hays, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Angus, Chaput, Dawson, Fraser, Hays, Hubley, Murray, P.C., Tkachuk and Watt (9).

Other senators present: The Honourable Senators Harb and Losier-Cool (2).

In attendance: Jack Stilborn, Principal Analyst and Sebastian Spano, Analyst, Library of Parliament.

Also present: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Wednesday, June 28, 2006, the committee continued its consideration of the subject-matter of Bill S-4, to amend the Constitution Act, 1867 (Senate tenure) and pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Wednesday, June 28, 2006, the committee continued its consideration of the Motion to amend the Constitution of Canada (Western regional representation in the Senate). (*For complete text of Order of Reference, see proceedings of the committee, Issue No. 1.*)

WITNESSES:

As individuals:

John Whyte, Senior Policy Fellow, Saskatchewan Institute of Public Policy;

Richard Simeon, William Lyon Mackenzie King Visiting Professor of Canadian Studies, Weatherhead Centre for International Affairs, Harvard University (by video conference);

David E. Smith, Professor Emeritus, University of Saskatchewan;

Daniel Pellerin, Visiting Assistant Professor, Political Science Department, Colgate University.

The Chair made a statement.

Mr. Whyte and Mr. Simeon each made a statement and answered questions.

It was agreed that a photographer from the Hill Times be permitted to take pictures at the start of the next session.

At 3:41 p.m., the committee suspended.

At 3:51 p.m., the committee resumed.

The Chair made a statement.

Mr. Smith and Mr. Pellerin each made a statement and answered questions.

OTTAWA, le mercredi 20 septembre 2006

(7)

[Traduction]

Le Comité sénatorial spécial sur la réforme du Sénat se réunit aujourd'hui, à 14 heures, dans la salle 160-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable Daniel Hays (*président*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Angus, Chaput, Dawson, Fraser, Hays, Hubley, Murray, C.P., Tkachuk et Watt (9).

Autres sénateurs présents : Les honorables sénateurs Harb et Losier-Cool (2).

Également présents : De la Bibliothèque du Parlement : Jack Stilborn, analyste principal, et Sebastian Spano, analyste.

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 28 juin 2006, le comité poursuit son étude de la teneur du projet de loi S-4, Loi modifiant la Loi constitutionnelle de 1867 (durée du mandat des sénateurs), et conformément à ce même ordre de renvoi, le comité poursuit son examen de la motion pour modifier la Constitution du Canada (la représentation des provinces de l'Ouest au Sénat). (*Le texte complet de l'ordre de renvoi figure au fascicule n°1 des délibérations du comité.*)

TÉMOINS :

À titre personnel :

John Whyte, agrégé supérieur de recherche en politique, Institut de politiques publiques de la Saskatchewan;

Richard Simeon, professeur invité des études canadiennes William Lyon MacKenzie King, Weatherhead Centre for International Affairs, Université Harvard (par vidéoconférence);

David E. Smith, professeur émérite, Université de la Saskatchewan;

Daniel Pellerin, professeur adjoint invité, Département des sciences politiques, Université Colgate.

Le président fait une déclaration.

MM. Whyte et Simeon font chacun une déclaration puis répondent aux questions.

Il est convenu qu'un photographe du Hill Times soit autorisé à prendre des photos au début de la prochaine séance.

À 15 h 41, la séance est interrompue.

À 15 h 51, la séance reprend.

Le président fait une déclaration.

MM. Smith et Pellerin font chacun une déclaration puis répondent aux questions.

At 5:28 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

À 17 h 28, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTEST:

ATTESTÉ :

La greffière du comité,

Catherine Piccinin

Clerk of the Committee

EVIDENCE

OTTAWA, Wednesday, September 20, 2006

The Special Senate Committee on Senate Reform met this day at 9 a.m. to study Bill S-4, to amend the Constitution Act of 1867 (Senate tenure), and the motion to amend the Constitution of Canada (representation of Western Provinces in the Senate).

Senator Daniel Hays (*Chairman*) in the chair.

[*Translation*]

Chair: Honourable Senators, I call this meeting to order. First, I would like to welcome our guests and television viewers to this meeting of the Special Senate Committee on Senate Reform. For the benefit of our viewers, I will briefly explain the objectives of our work.

Last June, the Senate asked our Special Committee to study Bill S-4, which is a government proposal to limit the mandate of future senators to eight years, and the motion of Senator Lowell Murray, seconded by Senator Jack Austin, to increase Senate representation of Western Provinces.

[*English*]

We encourage viewers to visit the committee's website whose address you will see at the bottom of the television screen to find out more about our work. Our first guests will be Professor Peter McCormick and Gordon Gibson and following their presentations we will hear from Peter Hogg.

Senator Angus: I would like to add a few words as deputy chair of the committee.

In my respectful view, the Senate of Canada has served Canadians very well since it was first established in 1867. More than 850 distinguished Canadians have passed through the upper chamber rendering valuable service to the nation in a variety of ways. As in most areas of our socio-economic life our institutions should, and in most cases do, evolve with the times. Bill S-4 is the first stage of a long overdue reform process the present government has undertaken to implement with a view to renewing the Senate.

These hearings are designed to afford Canadians a unique opportunity to hear informed debate on the specific issues and the subject matter involved with Bill S-4 and indeed on a wide range of other issues related to Senate reform.

[*Translation*]

We sincerely hope that these proceedings will be the first step in a process leading to a reformed Senate, one that is able to carry out its role of sober second thought with regard to legislation and the production of excellent public policy for all Canadians in all regions, constituencies and provinces in Canada. Thank you Mr. Chairman. The floor is yours.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mercredi 20 septembre 2006

Le Comité sénatorial spécial sur la réforme du Sénat se réunit aujourd'hui à 9 heures pour étudier la teneur du projet de loi S-4, Loi modifiant la Loi constitutionnelle de 1867 (durée du mandat des sénateurs), et la motion pour modifier la Constitution du Canada (la représentation des provinces de l'Ouest au Sénat).

Le sénateur Daniel Hays (*président*) occupe le fauteuil.

[*Français*]

Le président : Honorables sénateurs, je déclare la séance ouverte. Je tiens tout d'abord à souhaiter la bienvenue à nos invités et à nos téléspectateurs à cette réunion du Comité sénatorial spécial sur la réforme du Sénat. Pour le bénéfice de nos auditeurs, j'expliquerai brièvement le but de nos travaux.

Au mois de juin dernier, le Sénat a demandé à notre comité spécial d'examiner le projet de loi S-4, la proposition du gouvernement de fixer le mandat des futurs sénateurs à huit ans, et la motion du sénateur Lowell Murray, appuyée par le sénateur Jack Austin, visant à augmenter la représentation des provinces de l'Ouest au Sénat.

[*Traduction*]

Nous invitons les téléspectateurs à visiter le site Web du comité dont l'adresse apparaîtra au bas de l'écran de télévision pour en connaître davantage sur nos travaux. Nos premiers invités sont le professeur Peter McCormick et M. Gordon Gibson; après leurs exposés, nous entendrons le témoignage de M. Peter Hogg.

Le sénateur Angus : J'aimerais ajouter quelques mots en tant que vice-président du comité.

À mon humble avis, le Sénat du Canada a très bien servi les Canadiens depuis sa création en 1867. Plus de 850 distingués Canadiens se sont succédé à la Chambre haute pour rendre à la nation canadienne des services inestimables et ce, de différentes façons. Comme dans la plupart des domaines de notre vie socio-économique, nos institutions doivent évoluer avec le temps, et y parviennent généralement. Le projet de loi S-4 est la première étape d'une réforme depuis longtemps nécessaire que le gouvernement actuel a entreprise dans le but de renouveler le Sénat.

Les audiences d'aujourd'hui visent à permettre aux Canadiens d'assister à un débat éclairé sur les enjeux particuliers de cette réforme, sur l'objet même du projet de loi S-4 et, en fait, sur de nombreuses autres questions concernant la réforme du Sénat.

[*Français*]

Nous espérons sincèrement que ces séances ne seront qu'une première étape dans un processus qui résultera en un Sénat réformé, capable d'exécuter son rôle de chambre de réflexion en ce qui concerne la législation et la production d'excellentes politiques publiques pour tous les Canadiens de toutes les régions, circonscriptions et provinces du Canada. Merci, et je vous donne la parole, monsieur le président.

[English]

Gordon Gibson, Senior Fellow in Canadian Studies, Fraser Institute, as an individual: Honourable senators, it is genuinely a privilege to be part of this debate which I have been following in the Senate chamber and in this committee. The discussion has been excellent and long overdue.

It is also a pleasure to appear with my old friend Mr. McCormick. Along with the then Senator Manning, Mr. McCormick and I were co-authors of *Regional Representation: The Canadian Partnership*, a Canada West Foundation book, in 1980, which arguably was the parent of the Triple-E Senate. Mr. McCormick and I have not really discussed the Senate since then; I know my views have evolved and I will be interested to hear his as well.

As to context, the government, Bill S-4 and the motion by Senators Murray and Austin can be seen in a political and constitutional context. I will be bold enough to say that from a constitutional context, the Senate is working quite well and it would not have been a priority from my point of view, which is non-political. There are other reform issues: House of Commons reform, freedom of information, electoral reform and Supreme Court appointment process which are more urgent and simpler, but you have a reference and I will address it.

During these proceedings you will hear from experts on both sides of the issue as far as the constitutionality of using section 44. That will be my first topic. The truth is, I think we would all admit, no one really knows what the Supreme Court of Canada might say. That is the thing about courts, you never know. They could continue their love affair with Lord Sankey's living tree doctrine and feel Canada has evolved to the extent that Canada must have a democratic elected Senate or they could rely on their reasoning on the 1980 reference and feel that Bill S-4 would change what was referred to in that judgment as a fundamental feature and characteristic of the Senate and its place in the constitutional balance. Thus, it requires that the assent of the provinces be achieved. As we sit here today no one knows what the outcome would be. The course of wisdom in that situation, in my view, is to seek a ruling by reference to the court.

What is important is the intent of the framers. My view is that their intent was "by a life term" to remove any motives whatsoever for senators of future considerations in their mind as they decide on the public business. They should be free to follow their consciences without thought of reappointment or re-election or another federal job should their job be not renewable. A very similar logic applies to the terms of judges.

[Traduction]

Gordon Gibson, attaché supérieur de recherche en études canadiennes, Institut Fraser (à titre personnel) : Honorables sénateurs, participer au débat d'aujourd'hui, débat que j'ai suivi au Sénat et au sein de ce comité, est un véritable privilège. La discussion est excellente et s'imposait depuis longtemps.

J'éprouve également du plaisir à comparaître accompagné de mon vieil ami, M. McCormick. Avec Ernest Manning, qui était alors sénateur, nous sommes les auteurs de l'ouvrage intitulé *Regional Representation : The Canadian Partnership*, publié par la Canada West Foundation en 1980, ouvrage que l'on peut considérer comme le parent intellectuel de l'idée d'un Sénat Triple-E. M. McCormick et moi n'avons pas vraiment discuté du Sénat depuis. Je sais que mon opinion a évolué et j'ai bien hâte de l'entendre exprimer la sienne actuellement.

Pour ce qui est du contexte, le projet de loi S-4 du gouvernement et la motion déposée par les sénateurs Murray et Austin peuvent être envisagés dans un contexte politique et dans un contexte constitutionnel. J'ose avancer que du point de vue constitutionnel, le Sénat fonctionne assez bien et que la réforme de cette institution n'aurait pas fait l'objet d'une priorité de mon point de vue, lequel est non politique. Il y a d'autres réformes qui s'imposent, comme celle de la Chambre des communes, la réforme des lois sur l'accès à l'information, la réforme électorale et la réforme du processus de nomination des juges à la Cour suprême qui sont plus pressantes et plus faciles à réaliser, mais vous avez un mandat, et je vais en parler.

Pendant les audiences, vous entendrez des experts des deux côtés de la question, c'est-à-dire la constitutionnalité de l'utilisation de l'article 44. Ce sera le premier sujet que j'aborderai. La vérité, et je pense que nous l'admettons tous, est que personne ne sait ce que la Cour suprême du Canada pourrait dire à ce sujet. C'est comme ça avec les tribunaux. On ne sait jamais. La Cour suprême pourrait poursuivre son histoire d'amour avec la « doctrine de l'arbre » énoncée par Lord Sankey et estimer que le Canada a évolué au point où il doit avoir un Sénat démocratique et élu; la Cour suprême pourrait aussi s'appuyer sur le raisonnement qu'elle a tenu dans le renvoi de 1980 et dire que le projet de loi S-4 changerait, ce que l'on a appelé dans ce jugement, une caractéristique fondamentale du Sénat et sa place dans l'équilibre constitutionnel. Ainsi, elle exige qu'il faut obtenir le consentement des provinces. Le fait est qu'ici même, aujourd'hui, personne n'en sait rien. La sagesse dans une telle situation, à mon avis, est de demander une décision en s'en référant à la Cour.

Ce qui importe, c'est l'intention des auteurs de la Constitution. À mon avis, l'intention des auteurs était que le mandat soit « à perpétuité » pour que les sénateurs n'aient aucun motif ultérieur quand ils prennent des décisions sur des questions d'ordre public. Ils devraient être libres d'écouter leur conscience sans s'inquiéter de la prolongation de leur mandat, de leur réélection ou d'une nomination dans un autre poste fédéral si leur mandat n'est pas renouvelable. La même logique s'applique à la nomination des juges.

In shielding senators from the potentially pernicious influence of future considerations, if that was indeed the intent of the framers in setting the parliamentary balance, then the only way of carrying out that shielding is to make the job effectively for life. If one disagrees with the framers in this regard the Constitution can be changed, but in that case the assent of the provinces must be obtained.

Let me now address the stand-alone logic of Bill S-4. The bill must be considered on its own merits because that is all you have before you. The government has expressed its hope for some sort of electoral advisory process but we have no knowledge that this will indeed happen or what form it might take. We have to look at the result; therefore, should Bill S-4 become law and nothing else follows. The result would be almost unthinkable in my opinion.

The appointment of senators for eight-year terms would mean that any prime minister serving for eight years or longer would have the opportunity to appoint the entire Senate. Surely this is an unacceptable scenario on its face.

In the past 100 years, prime ministers in power for eight years and longer would include Messrs. Chrétien, Mulroney, Trudeau, St. Laurent, King and Laurier, for a total of 76 of those 100 years. Borden and Diefenbaker would have appointed three-quarters of the Senate; Mr. Pearson, in five years, 60 per cent and so on. The unthinkable would have been commonplace had Bill S-4 been an element of the original Constitution of the country.

As a second comment on the stand-alone Bill S-4 scenario, I will reiterate the changes and incentives referred to above if the terms were to be shortened to eight years. Short-term senators would always make their decisions with an eye cast on improving chances for reappointment or re-election, if another term were renewable; or securing one's future in other ways with other federal jobs within the gift of government if the term was non-renewable. This is only to recognize human nature — it is not to be critical — and this is something that no legislature can change.

Such incentive patterns exist in other governmental offices, including members of Parliament, and, in general, are hard to avoid. The question is whether those incentives should be imported into the Senate when the framers went to such pains to create the current balance. In my view, a stand-alone Bill S-4 Senate would be a huge step backward and yet that is all you have before you.

Turning to the subject of Bill S-4 plus advisory elections, let us go one step further down the imaginary line, over the constitutional hurdle, past Bill S-4 and into the elected Senate option.

Si l'intention des auteurs était bel et bien de mettre les sénateurs à l'abri des influences pernicieuses d'avantages espérés pour l'avenir, si telle était bien l'intention des auteurs dans l'établissement de l'équilibre parlementaire, alors la seule façon de respecter cette intention est de nommer les sénateurs à perpétuité. Si on n'est pas d'accord avec les auteurs de la Constitution à cet égard, la Constitution peut être modifiée, mais dans ce cas, les provinces doivent donner leur consentement.

Permettez-moi maintenant de parler du raisonnement voulant que le projet de loi S-4 soit un projet de loi distinct. Le projet de loi doit être examiné en fonction de son seul bien-fondé puisque c'est tout ce qui vous est soumis. Le gouvernement a exprimé l'espoir d'élaborer un processus consultatif électoral quelconque pour la sélection des sénateurs, mais nous ne savons pas si cela se produira ni sous quelle forme. Nous devons examiner ce qui se produirait si le projet de loi S-4 était adopté sans autres considérations. Selon moi, les conséquences sont unimaginables.

La nomination des sénateurs pour des mandats de huit ans signifierait que tout premier ministre en poste pendant huit années ou plus aurait la possibilité de nommer tous les sénateurs. C'est sûrement, de prime abord, une hypothèse absolument inacceptable.

Au cours des 100 dernières années, les premiers ministres qui ont été au pouvoir pendant huit années ou plus sont MM. Chrétien, Mulroney, Trudeau, St-Laurent, King et Laurier, dont la durée totale des mandats représente 76 de ces 100 années. Les premiers ministres Borden et Diefenbaker auraient nommé les trois quarts des membres du Sénat; M. Pearson, en cinq ans, 60 p. 100, et ainsi de suite. L'impensable se serait réalisé si le projet de loi S-4 avait fait partie de la Constitution initiale du pays.

Quant à mon deuxième commentaire sur l'hypothèse du projet de loi distinct, je vais répéter les divers motifs énoncés ci-dessus si le mandat des sénateurs devait être limité à huit années. Les sénateurs nommés pour de brefs mandats prendraient toujours des décisions en songeant à améliorer leurs chances d'être nommés à nouveau ou réélus, si le mandat était renouvelable; sinon, ils tenteraient d'assurer leur avenir d'une autre façon en obtenant un poste au sein de la fonction publique fédérale au bon gré du gouvernement. Cela fait partie de la nature humaine — on n'y peut rien — et aucune loi ne peut la changer.

Ce genre de « primes au rendement » existe dans d'autres offices gouvernementaux, notamment pour les députés, et il est habituellement très difficile d'y échapper. La question est de savoir s'il y a lieu de les importer au Sénat alors que les auteurs de la Constitution se sont donné tant de mal pour arriver à l'équilibre actuel. À mon avis, un Sénat fondé sur un projet de loi S-4 distinct serait un énorme recul, et pourtant, c'est tout ce que l'on vous a soumis.

Passons maintenant au projet de loi S-4 plus les élections de nature consultative. Faisons un pas de plus sur la ligne imaginaire, au-delà de l'obstacle de la constitutionnalité, au-delà du projet de loi S-4, et voyons ce qu'il en est d'un Sénat élu.

First, is it likely, since the current government sits as a minority that a successor government might not agree?

Second, would future prime ministers agree to be bound? The legislation, of course, would be advisory only. What would happen if Quebec “elected” a totally separate Senate group; would a prime minister proceed with those appointments? We simply do not know.

Third, what would be the electoral framework? A number of questions apply here — what electoral system, administered by whom and when?

The Senate is often spoken of as a sort of representative body of the provinces though, of course, the premiers claim that function. However, on that logic, should the provinces set the timing and manner of senatorial advisory elections? Would one allow province A to have a different election system than province B, and province C to use its own legislature as the electorate?

On the other hand, if the system is uniform and run by Ottawa, as Mr. Harper seemed to indicate to you the other day, does that constitute an unacceptable shift in the balance of power by the creation of a new “democratic” institution in Ottawa at the centre? Would senatorial elections held by Ottawa not probably ignore vital provincial issues in favour of national partisan questions?

Very importantly, the Senate, as currently appointed, has provided quite good representation for women and minorities. It is an accepted truth of political science that if senatorial elections were to be run on the first-past-the-post system, as used in the House of Commons, such diversity would be dramatically reduced.

What then about some sort of proportional representation to answer the minority question? There is a problem here. Proportional representation of any sort requires multiple member constituencies. What if province X had only one Senate vacancy at election time? What about Quebec’s 24 senatorial divisions that are constitutionally entrenched? It is difficult to see how proportionality could be introduced there without a full-blown constitutional amendment.

The list of technical questions is long and it not surprising the government has not resolved them yet. However, I put this question to you: Is it responsible to pass a Bill S-4 term limitation bill without the election information? It is clear to me that elections to the Senate would be unacceptable without term limits, which is presumably why the government introduced Bill S-4, but it is equally clear that term limits are unacceptable without an electoral system.

Premièrement, se pourrait-il, étant donné que le gouvernement actuel est un gouvernement minoritaire, que le gouvernement suivant ne soit pas du même avis?

Deuxièmement, les futurs premiers ministres accepteraient-ils d’être liés? La loi, bien sûr, serait de nature consultative. Que se passerait-il si le Québec « élisait » un groupe de sénateurs qui seraient tous séparatistes? Le premier ministre procéderait-il à ces nominations? Nous n’en savons rien.

Troisièmement, quel serait le cadre électoral? Ce point soulève plusieurs questions — quel système électoral, administré par qui, quand?

Le Sénat est souvent comparé à une espèce de représentant des provinces même si, évidemment, les premiers ministres se réclament de cette fonction. Mais si on suit cette logique, les provinces devraient-elles déterminer le moment et la façon de tenir des élections consultatives pour le Sénat? Serait-il permis à la province A d’avoir un système électoral différent de celui de la province B tandis que la province C pourrait utiliser les membres de son assemblée législative comme électeurs?

Par contre, si le système doit être uniforme et géré par Ottawa, comme M. Harper a semblé vous l’indiquer l’autre jour, cela constitue-t-il un déplacement inacceptable du pouvoir attribuable à la création d’une nouvelle institution « démocratique » au centre? Des élections au Sénat organisées par Ottawa ne laisseraient-elles pas nécessairement de côté des questions provinciales essentielles en faveur de questions nationales et partisans?

Ce qui est très important, c’est que le Sénat, tel que ses membres sont nommés actuellement, a fait la preuve qu’il est capable d’offrir une assez bonne représentation des femmes et des minorités. En science politique, c’est une évidence que si on devait tenir des élections au Sénat selon le même système uninominal que celui qui est utilisé à la Chambre des communes, cette diversité serait considérablement réduite.

Qu’arriverait-il si on instaurait une forme de représentation proportionnelle pour trancher la question des minorités? Il y a problème ici. La représentation proportionnelle, de quelque nature que ce soit, exige des circonscriptions comptant plusieurs membres pour être possible. Que se passerait-il si un seul poste de sénateur pour la province X était vacant au moment d’une élection? Qu’en serait-il des 24 circonscriptions sénatoriales du Québec, lesquelles sont enchâssées dans la Constitution? Il est difficile de voir comment la proportionnalité pourrait être mise en place sans une véritable modification constitutionnelle.

La liste des questions d’ordre technique est longue et il n’est pas étonnant que le gouvernement n’ait toujours pas résolu ces problèmes. Cependant, je vous pose la question suivante : est-ce agir de façon responsable que d’adopter le projet de loi S-4 qui limite la durée des mandats sans savoir ce que sera le processus électoral? Il est clair pour moi que des élections au Sénat seraient absolument inacceptables si la durée du mandat n’était pas limitée, et c’est sans doute pourquoi le gouvernement a déposé le projet de loi S-4, mais il est tout aussi clair qu’imposer une limite à la durée du mandat est inacceptable sans un système électoral.

Does that not lead one to insist that the issue should be considered together, rather than separately? I would suggest that respect for the Senate requires nothing less than that these issues be considered together.

Moving past all these objections, let us assume that an electoral system produces an elected Bill S-4 Senate. What would we get? We would, in my view, have a constitutional monstrosity with a capacity to provide extremely bad government and put strains on the federation, which could lead to its breakup.

To describe this remade Senate, its powers would be unchanged, co-equal with the Commons. The distribution of seats would be unchanged. In particular, and from a financial point of view, the seven equalization receiving provinces would continue to outvote the equalization contributors in the Senate by 69 to 30. I am leaving British Columbia out of that calculation at the moment because it is neither one nor the other. The Atlantic provinces, with 7.5 per cent of the population, would continue to have about 29 per cent of the senatorial votes.

That is fine as things are today, but the Senate, under this assumption, would then be elected, democratic and, therefore, legitimate. An elected Senate would normally claim, and be entitled to claim, that it represented the people as surely as did the lower house — and, indeed, any given senator, as has been said often here, would represent far more people than any given MP. The legitimacy conferred by election is enormous, and the Senate would become *de facto*, and in power terms, co-equal to the House or even more so, as is the case in the United States.

I will skip over the worries about deadlock between two such democratically elected chambers, which so exercised the framers, by noting that Australia manages to make a co-equal system work. However, there is another problem. We would enter, with a so-called elected Senate under existing distribution of seats, a period of what I call a tyranny of small jurisdictions — an affliction that now envelopes the United States Senate. That body is wildly unrepresentative of America, based on a constitutional compromise more than 200 years ago.

It is not generally realized what this has done to American politics. As a dramatic example, in the 50 years preceding the U.S. Civil War, the popularly elected House of Representatives six times passed legislation abolishing slavery. The Senate stopped that abolition in each case. In our times, the major social problems of the United States are in the big cities and the big states, but the Senate is controlled by the small states that do not need to worry about such things.

My point is this: It is very dangerous when we allow any powerful democratic actor to be wildly unrepresentative. Yet that describes the current distribution of seats in the Canadian Senate.

Cela ne nous mène-t-il pas à insister pour que les questions soient examinées ensemble plutôt que séparément? À mon avis, le respect que l'on doit au Sénat exige que ces questions soient examinées ensemble.

Mettons maintenant de côté toutes ces objections, et prétendons qu'un système électoral nous donne un Sénat élu grâce au projet de loi S-4. Qu'obtiendrions-nous? À mon avis, nous obtiendrions une horreur constitutionnelle qui disposerait de la possibilité d'offrir un gouvernement exécrationnel et d'imposer à la fédération des contraintes telles qu'elles pourraient mener à sa rupture.

Pour décrire ce Sénat reconstitué, il faudrait dire que ses pouvoirs seraient inchangés et qu'ils seraient virtuellement égaux à ceux de la Chambre des communes. La répartition des sièges serait inchangée. Plus particulièrement, et d'un point de vue financier, les sept provinces qui reçoivent des paiements de péréquation continueraient d'avoir plus de votes au Sénat que les provinces contributrices : soit 69 contre 30. Je n'inclus pas la Colombie-Britannique dans ce calcul pour l'instant parce qu'elle est actuellement à un point tournant. Les provinces atlantiques, avec 7,5 p. 100 de la population, continueraient d'avoir environ 29 p. 100 des votes au Sénat.

C'est bien dans le contexte actuel, mais le Sénat, selon cette hypothèse, serait un Sénat élu, démocratique et, par conséquent, légitime. Un sénat élu prétendrait normalement, et aurait le droit de le faire, qu'il représente le peuple, aussi sûrement que la Chambre basse, et un sénateur représenterait en effet beaucoup plus de gens que n'importe quel député, comme cela a été précisé souvent ici. La légitimité conférée par une élection est immense, et le Sénat deviendrait par le fait même, pour ce qui est des pouvoirs, l'égal de la Chambre des communes ou même davantage, comme c'est le cas aux États-Unis.

Je m'abstiendrai de soulever les problèmes d'impasses entre deux chambres démocratiquement élues, qui ont tracassé les auteurs de la Constitution, mais je souligne que l'Australie réussit à fonctionner avec un système où s'exercent deux pouvoirs égaux. Cependant, il y a un autre problème. Avec un Sénat élu selon la répartition actuelle des sièges, nous entrerions dans une période que je qualifierais de tyrannie des petites compétences — problème dont est affligé actuellement le Sénat des États-Unis. Le Sénat américain repose sur un compromis constitutionnel adopté il y a plus de 200 ans et n'est absolument pas représentatif de la population.

En général, on ne réalise pas ce que cela a fait à la politique américaine. Par exemple, pendant les 50 années qui ont précédé la guerre civile américaine, la Chambre des représentants élus a voté à six reprises l'abolition de l'esclavage, mais le Sénat a chaque fois empêché cette réforme. Aujourd'hui, les grands problèmes sociaux des États-Unis sont dans les grandes villes et les grands États, mais le Sénat est contrôlé par les petits États qui n'éprouvent pas ces problèmes.

Je dis ceci : il est très dangereux de permettre à un puissant intervenant démocratique d'être aussi peu représentatif. Et pourtant, c'est ainsi qu'on décrit la répartition actuelle des sièges au Sénat canadien.

With the existing appointment system, and the lack of democratic legitimacy, the Senate exercises a proper restraint in the use of its powers. With the election of senators, that would end. The tyranny of small jurisdictions would assert itself.

Every measure coming up to the Senate from the House would be subject to tweakings and bendings, large and small, and what we would have in the end is a conveyor belt of money in favour of the less productive provinces over the more productive and populous ones. This would be a recipe for the breakdown of federalism, which is fundamentally based upon a perception of fair treatment of the constituent parts.

Canada, as presently constituted, has a tradition of bending over backward, through the equalization program and other measures, to assist the poorer provinces. This goodwill should not be further strained.

Some argue these problems are merely hypothetical — I caught a hint of this in the Prime Minister's remarks the other day — because they would be solved before they became too serious by way of constitutional amendments. However, the tyranny of small jurisdictions of which I speak applies equally to the amending formula, potentially frustrating solutions.

My conclusion then, if the Bill S-4 process is constitutional, if it passes Senate and the House, if an electoral system for the Senate is then agreed, if all these difficult and even unlikely things come to pass, what would we then have achieved — big trouble. I cannot think this is truly the intent of the Government of Canada or of the supporters of Senate reform, of which I have been one.

What are we to do if we want Senate reform? In my 2004 Fraser Institute paper, called "Challenges in Senate Reform," I raised the above and many other difficulties in reforming the Senate, such as the absolute opposition of provincial premiers who want to be top dog in their own province. I suggest the traditional negotiating approach to amending the Constitution for Senate reform is unlikely to overcome these difficulties.

Therefore, I propose the adoption of the instrument we used in British Columbia with success to develop a proposed electoral reform — our citizen's assembly. A similar exercise is now under way in Ontario. Citizens' assemblies can work objectively on constitutional questions of this sort and can have the democratic legitimacy needed to overcome the built-in barriers to Senate reform. At some point, through public hearings or otherwise, the Senate might want to examine that possibility, given your openness to new ideas for this body.

For the moment, I would respectfully advise as follows: First, Bill S-4 should not be passed by the Senate until it has been referred to the Supreme Court and has obtained a certificate of constitutionality. The delay is not material in the sweep of

Dans le système actuel de nomination et faute de légitimité démocratique, le Sénat fait montre de retenue dans l'exercice de ses pouvoirs. Il n'en serait plus question si les sénateurs étaient élus. La tyrannie des petites compétences ferait surface.

Et toutes les mesures soumises au Sénat par la Chambre feraient l'objet de tractations et de magouillages de tous calibres, pour aboutir à une courroie de transmission d'argent des provinces plus productives et plus peuplées vers les provinces moins productives. C'est une recette infaillible pour détruire le fédéralisme, lequel est essentiellement fondé sur la perception du traitement équitable de ses parties constituantes.

Le Canada, tel qu'il est constitué actuellement, a pour tradition de faire de très grands efforts pour aider les provinces moins fortunées grâce au programme de péréquation, notamment. Il ne faudrait pas abuser de cette bonne volonté.

Certains prétendent qu'il ne s'agit là que de problèmes hypothétiques — c'est un peu ce que j'ai décelé dans les observations du premier ministre l'autre jour — parce qu'ils seraient résolus à l'aide de modifications constitutionnelles avant de trop s'aggraver. Mais la tyrannie des petites compétences s'applique aussi à la formule d'amendement et empêche les solutions.

Je conclus donc comme suit : si le processus prévu dans le projet de loi S-4 est constitutionnel, s'il est adopté au Sénat et à la Chambre, si un système électoral pour le Sénat est éventuellement convenu — si toutes ces situations épineuses et même improbables se produisent — qu'aurions-nous alors réussi? À créer d'immenses problèmes. Je n'arrive pas à croire que telle soit l'intention du gouvernement du Canada ni celle de ceux qui appuient la réforme du Sénat, comme c'est mon cas.

Que devons-nous faire si nous voulons la réforme du Sénat? Dans mon texte de 2004 rédigé pour l'Institut Fraser et intitulé « Challenges in Senate Reform », je soulève les difficultés ci-dessus et nombre d'autres relativement à la réforme du Sénat, notamment l'opposition inconditionnelle des premiers ministres des provinces qui veulent demeurer maître à bord dans leur province. À mon avis, il est fort peu probable que notre formule traditionnelle de négociation pour modifier la Constitution afin de réformer le Sénat permette de surmonter ces difficultés.

Par conséquent, je propose l'adoption de l'outil que nous avons utilisé en Colombie-Britannique et qui a permis d'élaborer une proposition de réforme électorale — l'assemblée populaire. Un exercice semblable se déroule actuellement en Ontario. Les assemblées populaires peuvent examiner objectivement les questions constitutionnelles de cet ordre et elles ont la grande légitimité démocratique nécessaire pour surmonter les obstacles inhérents à la réforme du Sénat. À un moment donné, grâce aux audiences publiques ou autrement, le Sénat pourrait éventuellement se pencher sur cette possibilité, compte tenu de l'ouverture dont vous faites preuve à l'égard des nouvelles idées pour cette entité.

Pour le moment, je sou mets respectueusement les recommandations ci-après : premièrement, le Sénat ne devrait pas adopter le projet S-4 avant de l'avoir renvoyé à la Cour suprême et obtenu un certificat de constitutionnalité. Le délai

constitutional history. Alternately, you could add a coming-into-force provision that would require a certificate to be obtained before the bill could come into force. Second, whether or not there is a court reference, Bill S-4 should not be further considered and voted upon without adding to it and merging with it the companion legislation in respect of advisory elections. This delay, according to the words of the government, would be minimal and the two measures are inextricably bound. Third, any "constitutional monstrosity" of an elected Senate with existing powers and regional distribution should be opposed. Fourth, a citizen's assembly could provide an alternate route.

There is a rule of complex systems in which you cannot change only one thing. The theory was begun by biologists speaking of the environment but holds equally true of politics. Many apparently simple and innocuous changes in complex systems can have unintended consequences. The democratic governance of the Canadian federation is exactly such a complex system, and Bill S-4 would be exactly such a change. I would suggest, Mr. Chairman, that it be handled with all the caution that that implies.

Peter McCormick, Chair, Department of Political Science, University of Lethbridge, as an individual: Since I have provided a copy of my presentation, I will highlight it only and then respond to some of Mr. Gibson's comments.

I thank senators for the opportunity to appear before the committee. We have been working on Senate reform for some 30 years. We share this with our country because Canadians have been talking about Senate reform for a long time as well. The story we always tell, but have never checked to know whether it is true, is that Senate reform was debated in the First Session of the First Parliament, but we do not have much to show for 139 years of talk. We have fiddled around from time to time with the basis for representation, what the regions are and what each one gets. We did away with a life term and replaced it with mandatory retirement at age 75. Ironically, the only two things currently on the agenda are senatorial terms and the basis of Senate representation by jiggling the various regional groups.

In my view, the Senate, as originally constituted, has three design flaws, although perhaps they were not seen clearly as flaws at the time. The first mistake was to take as our model for the Canadian Senate the House of Lords. We appointed people for enormously long terms to sit as the chamber of sober second thought. In an increasingly democratic age, this has undercut the credibility of the Senate and made it a smaller show relative to the other place.

n'a aucune importance dans le cadre général de l'histoire constitutionnelle. Par contre, on pourrait ajouter une disposition exécutoire exigeant l'obtention d'un certificat avant que le projet de loi n'entre en vigueur. Deuxièmement, que la question soit ou non soumise à la Cour suprême, le projet de loi S-4 ne doit pas faire l'objet d'un examen plus poussé ni d'un scrutin tant qu'il n'est pas jumelé avec un projet de loi sur les élections consultatives. Aux dires du gouvernement, le délai ne serait pas très long et les deux mesures sont inextricablement liées. Troisièmement, il faut s'opposer à toute « horreur constitutionnelle » d'un Sénat élu doté des pouvoirs existants et de la répartition régionale. Quatrièmement, l'assemblée populaire pourrait être une autre façon de procéder.

Il y a une règle afférente aux systèmes complexes : il est impossible de ne changer qu'une seule chose. La théorie a été énoncée par les biologistes à propos de l'environnement, mais elle est tout aussi vraie des régimes politiques. Beaucoup de modifications apparemment simples et sans conséquences introduites dans des systèmes complexes peuvent avoir des conséquences imprévues. La fonction gouvernementale et démocratique de la fédération canadienne est un tel système, et le projet S-4 serait une modification de ce genre. Monsieur le président, à mon avis, il faut en user avec toutes les précautions qui s'imposent.

Peter McCormick, président, Département des sciences politiques, Université de Lethbridge (à titre personnel) : Comme j'ai remis un exemplaire de ma présentation, je vais simplement en tracer les grandes lignes et réagir ensuite à certains des commentaires de M. Gibson.

Je remercie les sénateurs de me donner l'occasion de comparaître devant le comité. La réforme du Sénat est en chantier depuis quelque 30 ans. Nous en discutons avec nos compatriotes parce que les Canadiens parlent de la réforme du Sénat depuis longtemps également. Ce que l'on raconte toujours également, mais qui n'a jamais été vérifié, c'est que la réforme du Sénat a été discutée lors de la première session de la première législature, mais nous n'avons pas beaucoup de résultats pour ces 139 années de discussions. Nous nous amusons, à l'occasion, à redéfinir la base de la représentation, ce que sont les régions et ce que chacune d'entre elles obtient. Nous avons échappé aux nominations à vie au Sénat, qui ont été remplacées par la retraite obligatoire à l'âge de 75 ans. Ironie du sort, les deux seules choses dont on discute actuellement sont le mandat des sénateurs et la base de la représentation au Sénat en jouant avec les divers groupes régionaux.

À mon avis, le Sénat, tel qu'il a été constitué, comporte trois lacunes, même si elles n'ont peut-être pas été perçues clairement comme telles à l'époque. La première erreur a été de modéliser le Sénat canadien sur la Chambre des lords. Nous y avons nommé des gens pour des mandats extrêmement longs afin qu'ils siègent à cette chambre où l'on procède à un second examen objectif des projets de loi. En cette ère de démocratisation de plus en plus grande, cette mesure est venue miner la crédibilité du Sénat et a fait ressortir sa lenteur par rapport à l'autre endroit.

The second mistake, and the biggest one in retrospect, was to give the unilateral appointment power to the federal government. I am not suggesting that unilateral appointment power to the provincial governments would have been better, but rather an interactive mechanism that would not have floated the Senate away from the realities of provincial politics would have been preferable. This means that instead of being a regionally based house of criticism, the Senate is in many ways reduced to being an echo of what is happening at the national level, at times at a time lag of one or two decades. That was an unfortunate waste of an opportunity.

The third mistake was to invent a representation formula based on regional groupings. Whatever was true in 1867, regions do not make much sense in Canada today. Mr. Roger Gibbins told us 25 years ago that regionalism is in decline. That is a polite phrase because, in fact, regionalism is dead while the provinces live.

I am an Albertan and, as far as I am concerned, Saskatchewan is the only prairie province. Regions are a convenient way for other people to lump us together for their purposes. It is a way of creating first-class and second-class provinces. It is yesterday's language at best. Yesterday, regions; today, provinces; and tomorrow, who knows, cities? The combination of the three mistakes is the reason that we have been talking about Senate reform for 139 years.

The government's core and only proposal is to restrict the term of future Senate appointees to eight years. I disagree completely with my colleague, which we do from time to time, I think it is clearly within the power of Parliament alone to amend that part of the Constitution. The Senate reference from 1980 related to a different document and a different context. There was a general power of amendment with two specific sets of exceptions, and this does not fit within the exceptions so get on with it. By my reading, it is within the unilateral power of Parliament to amend that part of the Constitution.

I find this proposal a mildly interesting idea because it would provide a quicker turnover in the Senate. I was surprised to see how slow that turnover is and my estimates were way off. A faster turnover would not be a bad thing in an age when people deem three years ago to be a long, long time. The Senate is working on a different clock and shorter terms of tenure would address that in conjunction with the serious qualification that Mr. Gibson described so graphically earlier. Without that second step, it would make the Senate even more quickly into an echo and a puppet of the current government, thereby undermining its potential contribution.

We are told that this is only the first of several steps and the next will be some kind of elections that will somehow engage at least provincial populations and perhaps provincial governments. There are many ways of running elections but, especially for small

La deuxième erreur, et la plus importante a posteriori, a été d'accorder au gouvernement fédéral un pouvoir de nomination unilatéral. Je ne dis pas qu'il aurait été préférable d'accorder ce pouvoir unilatéral aux gouvernements provinciaux, mais qu'il aurait mieux valu d'adopter un mécanisme interactif qui n'aurait pas coupé le Sénat des réalités de la politique provinciale. Cela veut dire qu'au lieu d'être un organe de critique à l'échelle régionale, le Sénat, à maints égards, en est réduit à se faire l'écho de ce qui se passe au niveau national, parfois avec un délai d'une ou deux décennies. Quel triste gaspillage!

La troisième erreur a été d'inventer une formule de représentation fondée sur les groupes régionaux. Peu importe la réalité qui existait en 1867, les régions n'ont plus tellement de sens au Canada aujourd'hui. M. Roger Gibbins nous a dit il y a 25 ans que le régionalisme était en déclin. C'est là une réalité décrite en termes polis parce que, en fait, le régionalisme est mort alors que les provinces sont toujours vivantes.

Je suis Albertain et, en ce qui me concerne, la Saskatchewan est la seule province des Prairies. Les régions sont une façon pratique pour d'autres personnes de nous mettre tous dans le même panier et ce, à leurs fins. C'est une façon de créer des provinces de première et de seconde classe. Au mieux, ce sont des termes qu'on utilisait pour décrire la réalité d'hier. Hier, il y avait les régions, aujourd'hui, les provinces et demain, qui sait, les villes? La combinaison de ces trois erreurs explique pourquoi nous parlons de réforme du Sénat depuis 139 ans.

La seule grande proposition du gouvernement consiste à limiter le mandat des futurs sénateurs à huit ans. Je ne suis pas du tout d'accord avec mon collègue, ce qui nous arrive à l'occasion, car je crois que le Parlement seul a la compétence nécessaire pour modifier cette partie de la Constitution. Le Renvoi du Sénat en 1980 concernait un document différent et s'est effectué dans un contexte différent. Il y avait un pouvoir général de modification assorti de deux ensembles particuliers d'exceptions, et ce dont nous parlons ne cadre pas avec les exceptions, alors passons à autre chose. D'après mes lectures, le Parlement a le pouvoir unilatéral de modifier cette partie de la Constitution.

À mon avis, cette proposition est une idée modérément intéressante parce qu'elle permettrait un roulement plus rapide au Sénat. J'ai été surpris de voir à quel point ce roulement est lent et mes estimations étaient bien à côté de la plaque. Un roulement plus rapide ne serait pas une mauvaise chose en cette époque où les gens considèrent que ce qui s'est passé il y a trois ans s'est produit il y a très longtemps. Le Sénat est branché sur une horloge différente, et des mandats plus courts remettraient les pendules à l'heure à la condition d'y adjoindre cette description sérieuse qu'a faite M. Gibson de façon si éloquente tout à l'heure. Sans cette deuxième étape, le Sénat deviendrait encore plus rapidement l'écho et la marionnette du gouvernement en place, minant ainsi sa contribution potentielle.

On nous a dit que cela n'est que la première de plusieurs étapes et que la prochaine sera un genre d'élection qui engagera d'une façon ou d'une autre à tout le moins les populations provinciales et peut-être, les gouvernements provinciaux. Il existe bien des

numbers, I do not like most of them. If you cannot see what the elections look like, you have no idea of what you are getting. I can understand the reason that regional rejigging has been suggested in the Senate now. It was a gamble when the group that I was part of persuaded former Premier Don Getty, first, and then former Premier Ralph Klein to elect Senate nominees — that “weird sideshow” in Alberta.

We knew at the time it was a colossal gamble. We were gambling for the opportunity to keep Senate reform in the public attention. We were risking that everyone would hop on the bandwagon and start electing Senate nominees, the federal government would start appointing them, and then we could never re-jig the numbers. The regional numbers are a problem in the Senate. From the way this is going, it looks very much as if we lost the gamble, and the price of getting some kind of election may be not to get a major fix in the numbers.

I am less sympathetic to the idea of reworking Senate representation so as to make B.C. a half region on its own. This is not because of any disrespect for the only province crazier than we are. This is because, as a professor of political science, when I teach first year students about the distribution of seats in the Canadian Senate, they laugh. This is not a good start. Now it will be funnier. We will have four regions, but not really four regions, plus two add-ons, plus six different categories of seat numbers to which 10 provinces will be assigned. It did strike me in passing, why not go the whole hog and have a different number of senators for each province? That could not be funnier than what we have right now. My basic point is that regions are dead. We should just confront that and talk about representing provinces as provinces rather than keep inventing and reinventing regional formulae that might have worked once but have not worked for a quarter century.

Since you are giving me my moment in the spotlight, I want to step back for a moment and say I wish we would approach the problem of Senate reform with less of a nose-to-the-glass approach. We are talking here about minor jigging to an existing system which has some strengths and some weaknesses. Since we are living in a century with a 20-year run of an increasing relevance of Senates and increasing number of Senates in the world and increasing credibility of upper chambers in many countries, maybe we should step back and rethink it a little bit.

The function that you focus on is the chamber of sober second thought. The experience of other countries seems to be that that only really works credibly if you have a clear system of alternative representation operating. The historic defence of upper chambers always was multiple representation. You represent a set of people in two different ways, and those ways engage in a conversation. It

façons de tenir des élections, mais, plus particulièrement quand les chiffres sont petits, je n'aime pas la plupart d'entre elles. Si vous ne pouvez saisir la perspective d'une élection, vous n'avez aucune idée de ce que représentent les résultats. Je comprends pourquoi le remaniement régional a été proposé au Sénat maintenant. Il s'agissait d'un pari lorsque le groupe dont je faisais partie a persuadé l'ancien premier ministre Don Getty, d'abord, et ensuite l'ancien premier ministre Ralph Klein, d'élire des sénateurs — cette « attraction bizarre » en Alberta.

Nous savions à l'époque que le pari était colossal. Nous misions sur la possibilité que le public continue de s'intéresser à la réforme du Sénat. Nous avons pris le risque que tout le monde entre dans la ronde et commence à élire des sénateurs, que le gouvernement fédéral commence à les nommer et qu'ensuite, il soit impossible de remettre les choses en place. Les chiffres à l'échelle régionale sont un problème au Sénat. Au train où vont les choses, j'ai vraiment beaucoup plus l'impression que nous avons perdu le pari, et que le prix à payer pour obtenir une certaine forme d'élection pourrait ne pas être d'apporter une correction majeure dans les chiffres.

Je suis moins favorable à l'idée de retravailler la représentation au Sénat de façon à faire de la Colombie-Britannique une semi-région autonome. Je ne veux pas ici manquer de respect à la seule province plus folle que la nôtre. Mais c'est parce que, en tant que professeur de science politique, lorsque j'enseigne à mes étudiants de première année la façon dont les sièges sont répartis au Sénat du Canada, ils rient. Mauvais départ. Maintenant, ce sera encore plus drôle. Nous aurons quatre régions, mais pas tout à fait quatre, plus deux qui s'ajouteront, plus six catégories différentes de nombre de sièges qui seront accordés aux dix provinces. Je me suis dit en passant, pourquoi ne pas tout remettre en question et établir un nombre différent de sénateurs pour chaque province? Cela ne serait pas plus rigolo que ce que nous avons actuellement. Mon point de départ, c'est que les régions sont mortes. Nous devrions simplement faire face à la musique et parler de représenter les provinces en tant que provinces plutôt que de continuer à inventer et à réinventer des formules régionales qui pourraient avoir déjà fonctionné mais qui ne fonctionnent plus depuis un quart de siècle.

Puisque vous me permettez d'avoir ma minute de gloire, j'aimerais revenir en arrière pour un moment et dire que j'aimerais que nous abordions le problème de la réforme du Sénat en ayant moins le nez collé sur la réalité. Nous discutons ici de modifications mineures à apporter à un système existant qui a ses forces et ses faiblesses. Puisque nous vivons à une époque où, depuis 20 ans, on assiste à une pertinence de plus en plus grande des sénats, à un nombre de plus en plus grand de sénats dans le monde et à une crédibilité accrue des chambres hautes dans bien des pays, peut-être devrions-nous faire un pas en arrière et repenser un peu ce que l'on veut faire.

La fonction sur laquelle vous vous concentrez, c'est cette Chambre de second examen objectif. L'expérience d'autres pays semble indiquer que ce système n'a de véritable crédibilité que s'il est assorti d'un système précis et efficace de représentation alternative. L'argument historique que l'on a toujours utilisé pour les chambres hautes, c'était la représentation multiple. Vous

does not need to be co-equal legislative authority, but that is a whole different can of worms and I will not even go there. Of course we need to change the powers, but the way you get an upper chamber really operating is if it has a clear basis of alternative representation, and that gives it a voice with which to speak. In Canada, we have never really found that.

The second function of a Senate, the Triple-E, is an autonomous, powerful body that represents regional interests in a chamber in the national government. That was a dream worth talking about 30 years ago. Provincial premiers and their authority were beginning to grow. Premiers were starting to play more of a role in national government. I think there was a lot of open institutional space and maybe — more likely not — you could have created an elected Senate that could have moved into that zone. I always understood, even though people kept confronting me at conferences as if I had somehow missed this, that the growth of an elected Senate would be at least as much at the cost of the future pretensions of premiers as it would be at the cost of the national government or the House of Commons. To me, that was always the point. Now, 30 years later, I think we have missed the boat. The window is closed. I think the premiers have clearly occupied all the available space. I do not think there is room for a Triple-E Senate. It is like putting your plants in too late in the spring. There is not enough room for that one to grow because it is already in the shade. Well, there is nothing but shade right now. I still think it is too bad. I would not have minded seeing a Triple-E Senate, but I am not sure it works anymore.

The other model was to use the German-style Senate to integrate provincial and federal governments. Again, the integration has gone too far apace. There is not the need we could have argued there was 30 years ago. The institutions that have evolved are already in place. Again, that space in the garden is used up.

What are we left with? I would like to leave you one idea to play with — not a fleshed out model or a serious deep proposal, just a professorial “what if.” We can tease out another opportunity from the Senate of France, which you may have studied. The Senate in France is selected in a truly strange way I have never completely understood except that it involves municipal and urban government institutions in kinds of electoral chambers interacting with members of the national assembly to generate the Senate.

The great constitutional failure of Canadian federalism, as of American federalism, is its inability to address the urban areas generally, both the growing super cities that most of our citizens live in but also the smaller rural units of the various provinces.

représentez un ensemble de personnes de deux façons différentes, et ces deux façons différentes nécessitent un dialogue. Il n'est pas nécessaire d'avoir un pouvoir législatif égal pour les deux interlocuteurs, mais ça, c'est un tout autre panier de crabes dans lequel je ne vais même pas mettre la main. Bien sûr, nous devons changer les pouvoirs, mais si nous voulons avoir une chambre haute véritablement efficace, son action doit manifestement reposer sur la représentation alternative, ce qui lui donne une voix pour intervenir. Au Canada, nous n'en sommes jamais véritablement arrivés là.

La seconde fonction d'un Sénat, d'un Sénat Triple-E, est d'être un organisme autonome et puissant qui défend les intérêts des régions dans une chambre d'un gouvernement national. C'était là un rêve dont il valait la peine de parler il y a environ 30 ans. Les pouvoirs des premiers ministres provinciaux commençaient à prendre de l'importance. Les premiers ministres commençaient à jouer un rôle plus important au sein du gouvernement national. Je crois que l'espace institutionnel était vaste et peut-être — probablement pas — aurait-on pu créer un Sénat élu qui aurait pu s'installer dans cette zone. Même si les gens continuent d'alléguer, lors de conférences, que je n'ai vraiment pas compris, j'ai toujours compris quand même que la croissance d'un Sénat élu se ferait à tout le moins autant au détriment des prétentions futures des premiers ministres qu'aux dépens du gouvernement national ou de la Chambre des communes. À mon avis, cela a toujours été le cas. Aujourd'hui, 30 ans plus tard, je crois que nous avons raté le coche. La fenêtre est fermée. Je crois que les premiers ministres ont manifestement occupé tout l'espace à leur disposition. Je ne pense pas qu'il y ait de place pour un Sénat Triple-E. C'est comme planter vos fleurs trop tard au printemps. Celle-ci n'a pas suffisamment de place pour s'épanouir parce qu'elle est déjà dans l'ombre. Eh bien, il n'y a rien d'autre que de l'ombre actuellement. Je pense encore que c'est dommage. Je n'aurais pas détesté voir un Sénat Triple-E, mais je pense que cela n'est plus possible.

L'autre modèle proposait d'utiliser le Sénat de style allemand pour intégrer les gouvernements fédéral et provinciaux. Là encore, l'intégration s'est faite trop rapidement. La nécessité que l'on aurait pu invoquer il y a 30 ans n'existe plus. Les institutions qui ont évolué sont déjà en place. À nouveau, l'espace dans le jardin est déjà occupé.

Mais qu'est-ce qu'il nous reste? J'aimerais vous laisser jongler avec une idée — pas un modèle bien étoffé ou une proposition sérieuse, mais simplement une « petite hypothèse » de professeur. Nous pourrions peut-être aller lorgner du côté du Sénat de la France, que vous avez peut-être étudié. Les sénateurs français sont choisis d'une façon véritablement étrange que je n'ai jamais vraiment tout à fait comprise, sauf que le processus implique la participation d'institutions gouvernementales au niveau municipal et urbain à un type de chambres électorales qui interagissent avec les membres de l'Assemblée nationale pour donner le Sénat.

Le grand échec constitutionnel du fédéralisme canadien, et du fédéralisme américain, est son incapacité de représenter les régions urbaines de façon générale, et ce, autant la multiplication des mégapoles où résident la plupart de nos citoyens que les plus

There is a double challenge there. We are not serving either group particularly well. I wonder if someone could not come up — which means I have not — with a way of drawing on that and using the Senate as an expression of that voice. If dual representation is the key to a viable Senate, then maybe the dual representation we should be looking at is not chasing regions, which I do not think we will find anymore, but maybe the better thing to do is to chase cities. Perhaps that is a better vision for the future.

The basic message is that Senate reform is worth doing because upper chambers are an important part of many countries in the world. The book I was looking at said 61 countries had upper chambers. I read in your debates the other day that someone had a more recent source of 73. That number itself is interesting. There are more Senates in the world than ever. The generalization from academics is that they are a more active part of their countries than they have been, with more credibility and more voice. Therefore, Senate reform is a good idea because Senates do useful things. I just hope we can put some reforms in place to allow this Senate to find a stronger role so it could do the same thing for this country.

Senator Austin: I thank both Gordon Gibson and Peter McCormick for their valuable papers presented this morning and valuable issues brought to our attention. I have too much to ask and too little time to ask it.

I would put this proposition to you, Professor McCormick. You have outlined some very attractive directions for Senate reform. I wish we were debating the larger issues. What we are looking at is the viability of Bill S-4 and the viability of the resolution of Western representation that was introduced by my colleague, Senator Murray. Because of my limited time, I want to focus with both of you on those two issues.

As Mr. Gibson has pointed out in his paper, the Atlantic provinces, with about 7.5 per cent of the population, would have 29 per cent of the senatorial votes in the remade Senate, if the Western representation motion were to pass. Under Triple-E, the Atlantic provinces would have 40 per cent of the representation. You are dealing with an issue in which you are trying to move away from regions and toward the representation by institutions of the issues that concern most of our population.

Do you feel, Professor McCormick, as do some witnesses, that an incremental approach to Senate reform is necessary? You have given us ideas that are very exciting, but in our practical world, you have always sought some way of Senate reform. The modality is either dealing with all the issues at the same time and resolving them, which very few people believe is do-able, or you start incrementally. On that conceptual approach, do you agree that Western representation is a significant issue in Western Canadian political reality today and whether an incremental approach, in

petites collectivités rurales des diverses provinces. Il y a là double défi. Nous ne répondons pas très bien aux besoins ni de l'un ni de l'autre. Je me demande si quelqu'un ne pourrait pas proposer — je ne l'ai donc pas proposé moi-même — une façon de miser là-dessus et de faire du Sénat l'organe capable d'exprimer cette voix. Si la double représentation est l'élément clé d'un Sénat viable, peut-être que notre quête de double représentation ne devrait pas viser les régions, parce que je crois que nous n'en trouverons plus, mais il serait peut-être préférable de porter notre choix sur les villes. Peut-être est-ce là une meilleure vision de l'avenir.

Le message de base, c'est que la réforme du Sénat mérite d'être effectuée parce que les chambres hautes jouent un rôle important dans de nombreux pays. Le livre que j'ai consulté fait état de 61 pays qui ont des chambres hautes. J'ai lu dans les délibérations de votre comité l'autre jour que quelqu'un avait une source plus récente et parlait de 73 pays. En soi, ce nombre est intéressant. Il y a plus de Sénats dans le monde que jamais. La généralisation qu'en tirent les universitaires, c'est qu'ils sont des composantes plus actives de leur pays qu'ils ne l'ont jamais été, et qu'ils ont plus de crédibilité et une plus grande capacité de se faire entendre. Par conséquent, la réforme du Sénat est une bonne idée parce que les Sénats font des choses utiles. J'espère simplement que nous pourrions mettre en place certaines réformes pour permettre au Sénat canadien de se trouver un rôle plus important à jouer de sorte qu'il puisse faire la même chose pour notre pays.

Le sénateur Austin : Je remercie MM. Gibson et McCormick pour leurs précieuses présentations ce matin et pour les questions très pertinentes qu'ils ont portées à notre attention. J'ai trop de questions à poser et pas assez de temps pour le faire.

Je vous soumetts cette proposition, professeur McCormick. Vous avez décrit certaines orientations très intéressantes en ce qui concerne la réforme du Sénat. J'aimerais bien que nous discussions de questions plus générales. Mais ce que nous examinons, c'est la viabilité du projet de loi S-4 et la viabilité de la résolution concernant la représentation de l'Ouest qui a été déposée par mon collègue, le sénateur Murray. Comme nous n'avons pas beaucoup de temps, je tiens à me concentrer avec vous sur ces deux questions.

Comme M. Gibson l'a fait remarquer dans son document, les provinces maritimes, avec environ 7,5 p. 100 de la population, auraient 29 p. 100 des voix dans un Sénat réformé, si la motion concernant la représentation de l'Ouest devait être adoptée. Selon la formule du Triple-E, les provinces maritimes auraient 40 p. 100 de la représentation. Ici, vous tentez de vous éloigner des régions et d'opter plutôt pour une représentation par les institutions qui feraient valoir des enjeux concernant la plupart des Canadiens.

Croyez-vous, professeur McCormick, comme c'est le cas de certains témoins, que la réforme du Sénat doit nécessairement passer par une démarche graduelle? Vous nous avez soumis des idées qui sont très emballantes, mais dans notre monde pratique, vous avez toujours cherché une façon quelconque de réformer le Sénat. Soit qu'on aborde toutes les questions en même temps et qu'on les règle, ce que très peu de gens estiment possible, soit que l'on entreprenne une démarche graduelle. À cet égard, êtes-vous d'accord pour dire que la représentation de l'Ouest est

spite of your concerns about regions and divisions, would be of some value? Mr. Gibson has made it clear, and I happen to agree with him, that we should not deal with Bill S-4 until we see the electoral scheme the Prime Minister has told us he will introduce in the fall. In your view, could Bill S-4 be approached on its own merits and does it appeal to you on its own merits?

Mr. McCormick: The first problem is that addressing regional representation certainly puts you into the general amending formula.

Senator Austin: We are there.

Mr. McCormick: That is a swamp. The trade-offs begin fairly early in that process.

Bill S-4 on its own, straight up, just appoint senators for eight-year terms and not change anything else, does not help a thing. Shorter terms over the long run are mildly interesting, but if the price is that the prime ministers get a complete reflection in the mirror part way through their second term, then no, that is not worth it. I want to see the electoral systems, and, as I said, I expect not to like most of them. Most of the options do not work. The smaller the number of people you are electing, the harder it is to build in mechanisms that will generate broad representation.

On its own terms, I do not like Bill S-4 very much. I had to jump up and down over the regional thing because it is a standard thing for me — it is reflex.

In terms of fixing the numbers, it is nifty. I looked at the numbers and I said, that is kind of fun. I know my students will laugh even harder if I have to lead off the Senate part of my courses with a dog's breakfast of numbers that can only be explained sequentially because they do not make any sense coming in the front door.

In terms of addressing the concerns of the West, showing that you are listening, changing the dynamics in the Senate a bit, the numbers are intriguing. Apart from the regional thing, I like it. I have just admitted it in public so I cannot say I will not admit it in public, but it would not have been my first choice. My first choice would have been to get us back into Charlottetown again. We have all be there once, which was once too often; let us not try another time. Incremental progress is the way to go.

Senator Austin: I know that I am putting you in the position of commenting on the idea proposed by Mr. Gibson of a Senate-designed citizens' assembly to look at all the issues the two of you have presented. Do you believe that is a viable process?

un enjeu important dans la réalité politique de l'Ouest canadien d'aujourd'hui, et si une démarche graduelle, malgré vos préoccupations au sujet des régions et des divisions, aurait une certaine utilité? M. Gibson l'a dit clairement, et je suis d'accord avec lui, que nous ne devrions pas examiner le projet de loi S-4 tant que nous ne connaissons pas le régime électoral que le premier ministre nous a dit qu'il présenterait à l'automne. À votre avis, est-ce que le projet de loi S-4 pourrait être abordé sur son seul bien-fondé, et vous paraît-il intéressant comme tel?

M. McCormick : Le premier problème, c'est que le fait d'aborder la représentation régionale vous oblige certainement à examiner la formule d'amendement général.

Le sénateur Austin : C'est là où nous en sommes.

M. McCormick : C'est un véritable marécage. Dans ce processus, les compromis se font très tôt.

Le projet de loi S-4 en tant que tel, dans sa forme actuelle, en proposant simplement de nommer les sénateurs pour des mandats de huit ans et en ne changeant rien d'autre, n'est absolument pas utile. L'idée d'avoir des mandats plus courts à long terme est modérément intéressante, mais si le prix à payer est que les premiers ministres ont en partie leur mot à dire dans leur deuxième mandat, alors non, cela ne vaut pas la peine. Je veux voir quels seront les régimes électoraux, et comme je l'ai dit, je ne m'attends pas à aimer la plupart d'entre eux. La plupart des options ne sont pas efficaces. Moins on élira de personnes, plus il sera difficile d'établir des mécanismes qui généreront une vaste représentation.

Tel qu'il est, je n'aime pas tellement le projet de loi S-4. J'ai dû piétiner l'aspect régional parce que c'est ma réaction spontanée — c'est un réflexe.

En ce qui concerne l'établissement des chiffres, c'est habile. J'ai examiné les chiffres et je me suis dit que c'était en quelque sorte amusant. Je sais que mes étudiants vont rire encore plus si je dois entamer la partie de mes cours qui porte sur le Sénat avec toute une série de chiffres qui ne peuvent être expliqués que présentés un par un parce qu'ils n'ont pas de sens s'ils arrivent en vrac.

En ce qui a trait aux préoccupations de l'Ouest, montrer que vous écoutez, changer un peu la dynamique au Sénat, tout cela fait en sorte que les chiffres sont intrigants. Mis à part la composante régionale, j'aime bien le modèle proposé. Je viens tout juste de le reconnaître en public si bien que je ne peux pas dire le contraire en public, mais cela n'aurait pas été mon premier choix. Mon premier choix aurait été de revenir à Charlottetown. Nous avons tous subi cet exercice une fois, et c'était une fois de trop, n'essayons pas une autre fois. Progresser par étape, voilà ce qu'il faut faire.

Le sénateur Austin : Je sais que je vous oblige à commenter l'idée proposée par M. Gibson d'un Sénat qui serait élu par une assemblée populaire, pour examiner toutes les questions que vous avez tous les deux présentées. Croyez-vous qu'il s'agit là d'un processus viable?

One of our concerns, and it has been expressed in passing by both of you, is what kind of Senate is apposite to the Canada of today and the emerging Canada? What should our powers be? Of course, that is all wrapped up in the future of Bill S-4 — an electoral process and the challenge to the lower House, et cetera.

Would a citizens' assembly create the kind of debate about the Senate and national governance that would be progressive and properly analytical? Can you see that on a national level?

Mr. McCormick: The British Columbia citizens' assembly is one of the most exciting things that has happened in Canadian politics in the last decade. It was a marvellous experiment. All the sceptics going into it were largely disabused of their fears.

I had colleagues engaged in various aspects of it. They always came out of the sessions stunned by the way it had worked — the professor could not go in and stampede the poor bumpkins. The bumpkins would not stampede; they picked up their own dynamic. The feeling of some of the academics involved was that the way the assembly had been set up, it looked like it was being steered toward a particular destination. Well, it did not get to that destination.

Everyone I talked to that was involved with assembly said it was an investment of an enormous amount of time, but most of that time was the time that citizens were willing to volunteer. It was an incredibly focused conversation, like a high-level seminar. You could not bluff these people or stampede them. It was a wonderful process. They all came back shaking their heads saying, "Democracy is great and we should try it once in awhile." I think it would be an exciting thing to do.

This is the common theme in all the research done on upper chambers around the world today. This is the thing nobody is talking about or studying. We do not even know how some upper chambers around the world operate. No one has even done the descriptive work on it yet, which is what we all take for granted so we can start spinning high principles.

Upper chambers are being designed and revised around the world every year or so. There are many ideas out there. It would be fruitful to have an opportunity to explore them in a way that could engage the interests of Canadians and sort out issues such as the power question — the relations between the upper chamber and the lower chamber.

The bad news is it is never smooth. No answer really makes all the problems go away, but there is a variety of ways to handle it and ways to think about the material.

L'une de nos préoccupations, que vous avez soulevée tous les deux, est de savoir quel genre de Sénat est pertinent pour le Canada d'aujourd'hui et le nouveau Canada? Quels devraient être nos pouvoirs? Bien sûr, tout cela dépend de l'avenir du projet de loi S-4 — un processus électoral et le défi qui sera posé à la chambre basse, et cetera.

Est-ce qu'une assemblée populaire parviendrait à susciter le genre de débat sur le Sénat et la gouvernance nationale qui serait progressiste et de nature tout à fait analytique? À votre avis, cela pourrait-il se produire à l'échelle nationale?

M. McCormick : L'assemblée populaire de la Colombie-Britannique est l'une des choses les plus emballantes qui soit survenue en politique canadienne au cours de la dernière décennie. Ça a été une expérience merveilleuse. Tous les sceptiques ont été confondus.

Certains de mes collègues se sont impliqués à divers niveaux. Ils ressortaient toujours des séances de travail étonnés de la façon dont les choses avaient fonctionné — le professeur ne pouvait pas simplement arriver et semer la panique chez les pauvres ploucs. Il n'en était pas question; les péquenots avaient leur propre dynamique. Certains universitaires avaient l'impression que de la façon dont l'assemblée avait été préparée, elle s'orienterait vers une destination en particulier. Eh bien, cela n'a pas été le cas.

Tous ceux à qui j'ai parlé et qui ont participé à cette assemblée ont dit qu'il s'agissait là d'un investissement énorme de temps, mais la majorité de cet investissement s'est faite sous forme de temps que les citoyens ont voulu y consacrer. Il était incroyable de voir à quel point les conversations étaient ciblées, c'était comme participer à un colloque de haut niveau. Pas question de bluffer avec ces gens ou de leur faire peur. Le processus a été extraordinaire. Ils en sont tous ressortis en se disant : « La démocratie est extraordinaire et nous devrions l'essayer une fois de temps en temps. » Je pense que ce serait une chose très emballante à faire.

Et c'est le même thème qui se dégage de tous les travaux de recherche qui sont réalisés sur les chambres hautes dans le monde aujourd'hui. C'est la chose dont personne ne parle ou que personne n'étudie. Nous ne savons même pas comment certaines chambres hautes dans le monde fonctionnent. Personne n'a encore fait de travail descriptif à ce sujet, ce que nous tenons tous pour acquis, de sorte que nous pourrions commencer à énoncer de grands principes.

Des chambres hautes sont créées et réformées dans le monde chaque année ou à peu près. Beaucoup d'idées en ressortent. Il serait bon d'avoir l'occasion de les explorer de façon à pouvoir susciter l'intérêt des Canadiens et faire ressortir des enjeux comme la question des pouvoirs, les relations entre la chambre haute et la chambre basse.

Mais le problème, c'est que ça ne fonctionne jamais rondement. Aucune réponse ne permet véritablement de régler tous les problèmes, mais il y a différentes façons de les aborder et de réfléchir à la question.

Senator Austin: The nature of the process should be one of checks and balances on the power of the other so that we have a public debate on issues of significance to the polity of the country. That is the kind of institutional balances we should get.

My view is, and I think you are both saying it in your implied premises, that the public has opinions but not a real appreciation of the Senate today or the potential for an upper chamber in the country. I was intrigued by Mr. Gibson's suggestion, but I do not know how we would organize it. That would be another question, but I am intrigued by the idea of the public debate being focused and being apart from the professional political community.

I notice, Mr. Gibson, that you did not address the Western representation resolution. We have seen Dr. Gibbins yesterday and Professor McCormick today both accepting, along with yourself, that there is a serious problem in Confederation with the Western representation as it is today in the upper house — whatever upper house it would be. Senator Murray and I are trying to address, in a very pragmatic way, an issue to take it off the table so the rest of the Senate reform process could go forward. Could you comment on Western representation? I do not want to lead you too much. I would like to, but I know I cannot.

Mr. Gibson: There are a couple of things about the motion that I like very much. First, the Senate itself is using its power to get involved in the constitutional amendment process, and I think this is a good thing. I believe either Senator Murray or Senator Austin said the other day this was a first for the Senate, and I think that is great.

As a Westerner, I am naturally pleased by the thrust of the motion, which would increase Western representation. However, at that point, I have to say I get worried that you cannot just do one thing. As a westerner, foregoing my attempt to be national and putting on a British Columbia hat, this proposal for increased British Columbia representation might be fine with a Senate with that kind of powers. However, with a Senate with this kind of powers, I do not know if I would like it that much.

Senator Austin: You might want more.

Mr. Gibson: Unfortunately, my answer to your incremental question is that I am afraid serious Senate reform cannot be incremental. These things are so intertwined and so many tradeoffs are involved, you have to deal with them all at once. I understand that is a serious constitutional problem that is messy and complex. That is why, searching my mind, I came up with the citizens' assembly idea because that is the only democratic tool I could think of to find its way through that.

Le sénateur Austin : Le processus devrait être un système de poids et de contrepoids quant au pouvoir que l'autre possède de sorte que nous ayons un débat public sur des enjeux d'importance pour l'administration politique du pays. Voilà le genre d'équilibre institutionnel que nous devrions avoir.

Moi je pense, et je crois que vous le dites tous les deux dans vos hypothèses implicites, que le public a des opinions sur le Sénat mais qu'il ne comprend pas véritablement le Sénat d'aujourd'hui ni le genre de pouvoirs d'une chambre haute au pays. J'ai été intrigué par la suggestion de M. Gibson, mais je ne sais pas comment nous la structurerions. Ce serait là une autre question, mais je suis intrigué par le projet de débat public qui se tient à l'extérieur de la communauté politique professionnelle.

Je remarque, monsieur Gibson, que vous n'avez pas abordé la résolution sur la représentation de l'Ouest. M. Gibbins hier, et le professeur McCormick aujourd'hui, reconnaissent tous les deux, tout comme vous, que la représentation de l'Ouest cause un problème grave au sein de la Confédération comme c'est le cas à la chambre haute — peu importe ce qu'elle serait. Le sénateur Murray et moi-même tentons de trouver un moyen, de façon très pragmatique, de retirer cette question de la table pour que l'on puisse faire avancer le reste du processus de réforme du Sénat. Pourriez-vous nous faire part de vos commentaires au sujet de la représentation de l'Ouest? Je ne veux pas trop vous diriger. J'aimerais bien, mais je sais que je ne peux pas le faire.

M. Gibson : La motion renferme quelques éléments que j'aime beaucoup. Premièrement, le Sénat en tant que tel utilise le pouvoir dont il dispose pour participer au processus de modification constitutionnelle, et je pense que c'est une bonne chose. Je crois que le sénateur Murray ou le sénateur Austin a dit l'autre jour que c'était une première pour le Sénat, et je trouve que c'est merveilleux.

En tant qu'habitant de l'Ouest, je suis naturellement heureux de l'objet de la motion, qui viserait à accroître la représentation de l'Ouest. Cependant, je dois dire que je suis inquiet de savoir que vous ne pouvez pas faire seulement une chose. Originaire de l'Ouest, en tentant d'aborder les problèmes sous un angle national et en mettant mon chapeau de la Colombie-Britannique, cette proposition visant à accroître la représentation de la Colombie-Britannique pourrait très bien s'intégrer à un Sénat qui disposerait de ce genre de pouvoir. Cependant, avec un Sénat qui dispose des pouvoirs qu'il a, je ne sais pas si j'aimerais tellement cela.

Le sénateur Austin : Vous en voudriez peut-être plus?

M. Gibson : Malheureusement, pour répondre à votre question, je crains qu'une réforme sérieuse du Sénat ne puisse se faire de façon graduelle. Ces choses sont tellement interreliées, il y a tellement de compromis en jeu, il faut tout examiner en même temps. Je conçois que c'est un problème constitutionnel grave qui est embrouillé et complexe. C'est pourquoi, en y réfléchissant, je suis arrivé avec l'idée d'une assemblée populaire parce que c'est le seul outil démocratique qui me vient à l'esprit pour trouver une solution.

If I can put in a small plug for the citizens' assembly, it worked superbly well. These were 160 ordinary people who came together knowing nothing about electoral reform. At the end of several months, they left as real experts and came up with a good solution that got 58 per cent of the votes of British Columbians in a referendum. Senate reform is more complex than electoral reform, but I think an assembly could handle it.

Senator Angus: Gentlemen, these were very interesting presentations. It seems to me you are both of the view that the government is on the wrong track in its endeavour to get a process of Senate renewal started. Is that a fair comment?

Mr. Gibson: Not for me. I think the government is to be commended for concerning itself with Senate reform. I just do not think Bill S-4 is the way to start.

Senator Angus: That is what I understood you to say.

Professor McCormick, are you of the same view?

Mr. McCormick: You are cutting the pieces too small. If Bill S-4 had not only the notion of eight-year terms but also a clearer indication of how the people would be selected for the eight-year terms, then that two-part package would be easier for me to get my mind around. I worry that we might end with only Bill S-4 and not get back to it for awhile; that would be a step back.

Senator Angus: You have read the Prime Minister's comments in which he indicated flexibility in the matter of tenure of six, eight or 12 years. He had an upper limit in mind of 10 years, perhaps, and the government is flexible on the renewability of the tenure.

What would you think of a version of Bill S-4 that said senators would have a 10-year non-renewable tenure that would not come into force until the proposed companion legislation, which we have been told is coming soon, is proclaimed as well?

Mr. McCormick: First, tenure must be non-renewable; otherwise it raises in spades the issue of independence. Second, I forgot to mention that the eight-year term is fine. I looked at a table of the terms for members of upper houses of other countries and, at eight years, Canada's Senate would be tied for the second longest terms in the world. A tenure of ten years would give Canadian senators the longest tenure. Currently, France has the longest with nine years. The average is five years, with four years being the second most common length of tenure.

I do not see anything wrong with eight years. It would be better not to take a step back so that we could take a step forward. There are some electoral systems that I would be delighted to see and others not so delighted to see. The single-member, plurality

Si vous me permettez de faire un peu de publicité pour l'assemblée populaire, cela a très bien fonctionné. Cent soixante Canadiens ordinaires qui ne connaissaient rien au processus électoral se sont réunis pour en discuter. Après plusieurs mois, ils en sont ressortis comme de véritables experts et ont concocté une bonne solution qui a obtenu 58 p. 100 des voix des habitants de la Colombie-Britannique lors d'un référendum. La réforme du Sénat est plus complexe que la réforme électorale, mais je pense qu'une assemblée pourrait y parvenir.

Le sénateur Angus : Messieurs, vos présentations ont été très intéressantes. Il me semble comprendre que vous êtes tous les deux d'avis que le gouvernement est sur la mauvaise voie dans son initiative visant à entamer un renouvellement du Sénat. Est-ce que j'ai raison?

M. Gibson : Pas en ce qui me concerne. Je crois que le gouvernement doit être félicité pour s'être intéressé à la réforme du Sénat. Je crois tout simplement que le projet de loi S-4 n'est pas un bon départ.

Le sénateur Angus : C'est ce que j'ai compris que vous disiez.

Professeur McCormick, êtes-vous du même avis?

M. McCormick : Vous restreignez trop notre argumentation. Si le projet de loi S-4 ne contenait pas seulement la notion de mandat de huit ans, mais également une indication plus claire de la façon dont les gens seraient choisis pour ces mandats de huit ans, je pourrais plus facilement m'intéresser à cette proposition dichotomique. J'ai peur que nous nous retrouvions seulement avec le projet de loi S-4 et qu'on ne s'y intéresse pas à nouveau pendant un certain temps, ce qui serait un recul.

Le sénateur Angus : Vous avez lu les commentaires du premier ministre. Il fait preuve de souplesse sur la question des mandats de six, huit ou 12 ans. Il avait en tête une limite maximale de 10 ans, peut-être, mais le gouvernement est flexible quant au renouvellement du mandat.

Que penseriez-vous d'une version du projet de loi S-4 qui dirait que les sénateurs seraient nommés pour un mandat non renouvelable de 10 ans, projet de loi qui n'entrerait pas en vigueur tant que le projet de loi complémentaire, qu'on nous affirme imminent, serait également mis en vigueur?

M. McCormick : Premièrement, le mandat doit être non renouvelable, sinon, on est aux prises avec la question de son indépendance. Deuxièmement, j'ai oublié de mentionner que j'accepte l'idée du mandat de huit ans. J'ai consulté un tableau portant sur les mandats des membres des chambres hautes d'autres pays et, à huit ans, le Canada viendrait au second rang des pays dont les sénateurs sont nommés pour les mandats les plus longs. Un mandat de 10 ans donnerait aux sénateurs canadiens le mandat le plus long. Actuellement, c'est la France qui détient ce record avec des mandats de neuf ans. La moyenne est de cinq ans, et les mandats de quatre ans étant les deuxièmes mandats les plus fréquents en longueur.

Je ne vois rien de mal à donner des mandats de huit ans. Il serait préférable de ne pas faire un pas en arrière dans le but de faire un pas en avant. J'aimerais voir certains systèmes électoraux adoptés, d'autres pas. La circonscription de vote pluraliste à

vote constituency is an abomination. To have another set of such elections would be too much to bear. My sense of even the modified version is conditional because too many things can go wrong around the next corner.

Senator Angus: I believe that I heard you both say in different ways that both of you are subscribers to the Triple-E Senate movement.

Mr. McCormick: We were the major instigators of that; please don't demote us.

Senator Angus: Exactly. I understand that there is no longer such a movement. The principles enshrined in the original Triple-E, as clearly explained to us by Minister Mar from Alberta, are no longer principles that you gentlemen would support; is that fair to say?

Mr. McCormick: There is still a Triple-E movement and his name is Mr. Burt Brown. My understanding of the realities of institutional reform is such that I have reluctantly moved on.

Senator Angus: Neither of you has said this, nor could I infer from what you have said, that the proposition being that the status quo is not acceptable in your view; is that fair to say?

Mr. McCormick: Absolutely.

Mr. Gibson: Certainly, not in my view. In my view, as I said in my paper, if one looks at the House of Commons and the Senate, one can see that the Senate is a far superior chamber in terms of the work that it does as compared to its mandate and the House of Commons. If you want to reform a House of Parliament, the House of Commons is the place to start.

Senator Angus: Someone else mentioned that, and that is interesting, but the public has not caught on to the idea. Whatever the dynamic of public opinion, the Senate is the target for change. We are trying to deal with that but our report might mention the need for reform in the other place. The status quo at the Senate is not acceptable to either of you; is that correct?

Mr. Gibson: It is acceptable to me. I would prefer to see Senate reform, but it would have to be the kind of Senate reform generated by a citizens assembly that had broad, public support rather than be a piecemeal reform.

Senator Angus: Would abolition be acceptable to either of you as opposed to the status quo?

Mr. Gibson: Not to me.

Mr. McCormick: Nor to me.

Senator Angus: I asked the Prime Minister if Bill S-4, in some amended version, perhaps, but in some incremental process to try to modernize this institution does not fly with us and he indicated how it was introduced in the Senate rather than in the House of Commons so that senators would participate in the process and buy into a renewal process. His indication and his read of the

membre unique est une aberration. Avoir une autre série de telles élections, ce serait vraiment trop. La version modifiée à laquelle je souscrirais serait conditionnelle parce que trop de choses peuvent aller de travers.

Le sénateur Angus : Je crois vous avoir entendu tous les deux dire, mais dans des termes différents, que vous êtes tous en faveur d'un Sénat Triple-E.

M. McCormick : Nous avons été les principaux instigateurs de ce régime; s'il vous plaît, ne nous rétrogradez pas.

Le sénateur Angus : Exactement. Je crois comprendre que ce mouvement n'existe plus. Les principes enchâssés dans le régime initial de Sénat Triple-E, comme nous l'a clairement expliqué le ministre Mar de l'Alberta, ne sont plus des principes auxquels vous, messieurs, vous souscrivez. Est-ce que j'ai raison de dire cela?

M. McCormick : Le mouvement concernant le Sénat Triple-E existe encore et il est porté par M. Burt Brown. Ma compréhension des réalités de la réforme institutionnelle est telle que j'ai, à regret, passé à autre chose.

Le sénateur Angus : Ni l'un ni l'autre n'a dit, et je ne peux pas non plus en déduire de ce que vous avez dit, que la proposition concernant le statu quo n'est pas acceptable à votre avis. Est-ce exact?

M. McCormick : Absolument.

M. Gibson : Certainement pas à mon avis. Selon moi, comme je l'ai dit dans mon document, si l'on compare la Chambre des communes et le Sénat, on voit que le Sénat est une chambre de beaucoup supérieure en ce qui concerne le travail qu'elle fait par rapport à son mandat et à la Chambre des communes. Si vous voulez réformer une chambre du Parlement, il faut commencer par la Chambre des communes.

Le sénateur Angus : Cela a été soulevé par quelqu'un d'autre, et c'est intéressant, mais le public n'a pas embarqué. Peu importe la dynamique de l'opinion publique, c'est le Sénat qui est la cible de changements. C'est ce que nous essayons de voir, mais il se pourrait bien que dans notre rapport on dise que l'autre endroit devrait également être réformé. Le statu quo au Sénat n'est pas acceptable pour ni l'un ni l'autre d'entre vous, n'est-ce pas?

M. Gibson : Pour moi, oui. Je préférerais que le Sénat soit réformé, mais il faudrait que ce soit une réforme générée par une assemblée populaire, une réforme qui obtienne un large appui du public, plutôt que d'être une réforme à la pièce.

Le sénateur Angus : À votre avis tous les deux, préféreriez-vous l'abolition au statu quo?

M. Gibson : Pas moi.

M. McCormick : Moi non plus.

Le sénateur Angus : J'ai demandé au premier ministre ce qui arriverait si le projet de loi S-4, dans une version modifiée, peut-être, mais basée sur une démarche graduelle visant à moderniser l'institution ne nous convenait pas, et il a répondu qu'il a été déposé au Sénat plutôt qu'à la Chambre des communes de sorte que les sénateurs puissent participer au processus et donner leur

provincial premiers was that he would never get consensus on anything except abolition, if he could not succeed with the first steps outlined in Bill S-4 first. It was a kind of veiled threat. Did you note that?

Mr. Gibson: Certainly, one saw that, but there is a constitutional difficulty with that position. Abolition would require 100 per cent and that simply will not happen, in my opinion.

Mr. McCormick: That would not be desirable. An upper chamber revival has been happening around the world for 20 years. It is one of the less highly visible, less publicized and less academically studied trends of the last 20 years; but it is clearly happening. It would be a pity if we stayed with our current Senate all this time and then, just when people begin to get their act together on what upper chambers should do, even in systems dominated by a lower chamber, we decide to abolish our upper chamber. That would be highly unfortunate and not desirable.

Senator Angus: Both of you think that an upper chamber for Canada is a good thing; that we should have one; that abolition of the Senate is not an option; and that the status quo, while full of imperfections and not up to modern trends, is better than developing a process that could result in a constitutional monstrosity, leaving us with various processes to wrestle to develop something that would work for Canada.

I find fascinating the whole concept of the citizens assembly, although I know nothing about it. I gather Senator Austin found it interesting. I simply do not have time through these questions. I hope that others will explore the concept of a citizens assembly that perhaps we could recommend as part of a process.

Mr. Gibson: I would refer senators to a research source. One group that has taken particular interest in the idea of citizens' assembly is the Kennedy School of Government at Harvard University, which is one of the leading democratic theory research organizations in the world. You could consult papers by Mr. Dennis Thompson or others and find exhaustive and complimentary studies of the British Columbia process and their ideas as to how this might be expanded and extrapolated into other areas.

Senator Harb: Mr. Gibson and Mr. McCormick, both of you made impressive comments this morning and I thank you for that. It seems that you not only understand the issues, but also you have the best interests of democratic institutions at heart, both the House of Commons and the Senate.

My question deals with a comment by you, Mr. Gibson, in one of your papers in, I believe, 2004. You said that in particular a plan of electing senators to the existing chamber would lead to a constitutional horror show. That would seem to fit well with your comment on Bill S-4. I understand you to be saying that

aval à ce processus de renouvellement. D'après ses indications et sa compréhension de la réalité des premiers ministres provinciaux, il n'aurait jamais le consensus sur rien d'autre, sauf sur l'abolition s'il n'arrivait pas à franchir les premières étapes décrites d'abord dans le projet de loi S-4. C'était en quelque sorte une menace voilée. Avez-vous remarqué cela?

M. Gibson : Certes, on l'a vu, mais cette position comporte une difficulté constitutionnelle. L'abolition du Sénat nécessiterait l'approbation complète des provinces et des territoires et cela ne se produira tout simplement pas, à mon avis.

M. McCormick : Cela ne serait pas souhaitable. On assiste depuis 20 ans dans le monde à une reviviscence des chambres hautes. C'est l'une des tendances les moins visibles, les moins publicisées et la moins étudiée par les universitaires depuis 20 ans, mais c'est la réalité. Ce serait dommage d'avoir gardé notre Sénat actuel pendant tout ce temps pour ensuite, au moment où les gens commencent à se former une idée de ce que devraient être les chambres hautes, même dans les systèmes dominés par une chambre basse, que nous décidions d'abolir notre chambre haute. Ce serait très malheureux et peu souhaitable.

Le sénateur Angus : Vous pensez tous les deux qu'une chambre haute pour le Canada est une bonne chose, que nous devrions en avoir une, que l'abolition du Sénat n'est pas dans les cartes, et que le statu quo, même rempli d'imperfections et à la traînée des tendances modernes, est préférable à l'élaboration d'un processus qui pourrait donner naissance à une atrocité constitutionnelle, en nous laissant avec différents processus à régler pour concevoir quelque chose qui fonctionnerait pour le Canada.

Je trouve tout ce concept d'assemblée populaire fascinant, même si je n'en connais rien. Je crois que le sénateur Austin l'a trouvé intéressant lui aussi. Je n'ai simplement pas le temps d'aborder cette question. J'espère que d'autres exploreront la notion d'assemblée populaire que nous pourrions peut-être recommander comme faisant partie du processus.

M. Gibson : J'aimerais inviter les sénateurs à consulter une source documentaire. La Kennedy School of Government à l'Université Harvard, qui est l'une des principales organisations de recherche théorique sur la démocratie au monde, s'est intéressée particulièrement à l'idée d'assemblée populaire. Vous pourriez consulter des documents rédigés par M. Dennis Thompson ou d'autres et trouver des études exhaustives et complémentaires sur le processus de la Colombie-Britannique et des idées pour savoir comment cette notion pourrait être élargie et appliquée à d'autres secteurs.

Le sénateur Harb : Messieurs Gibson et McCormick, vous avez fait tous les deux des commentaires très impressionnants ce matin et je vous en remercie. Vous semblez non seulement comprendre les enjeux, mais avoir aussi à cœur les intérêts supérieurs des institutions démocratiques, tant ceux de la Chambre des communes que du Sénat.

Ma question porte sur un commentaire que vous avez fait, monsieur Gibson, dans un de vos documents, je crois en 2004. Vous avez dit qu'un plan visant à élire les sénateurs à la chambre existante créerait une horreur constitutionnelle. Cela semble bien rejoindre votre commentaire sur le projet de loi S-4. Si je vous

introducing and passing Bill S-4 on its own does not make much sense because it creates a power grab in the hands of prime ministers. However, bringing in Bill S-4 with the intention of adding an additional bill to elect to the existing chamber, as the Prime Minister has alluded to, would lead to a constitutional horror show. As well, you spoke to the citizen-assembly style, which I think is a terrific idea if properly planned. It is my understanding from your comments that we are not in conflict, but this is a Senate committee dealing with a bill that could affect our well-being. We have a bit of a conflict of interest in deciding what is going to happen to us.

On the other hand, looking at the House of Commons and in particular the Prime Minister and what he is trying to do with Bill S-4, he is also in a conflict of interest. In essence, if Bill S-4 passes, it will give him a lot more power.

I believe that you are trying to find us an "out." You are saying that whatever you do, this is not the way to do it. A group of individuals or experts or people's representatives could deal with it best without the pressure or without the potential conflict that might arise. Am I correct in saying that Bill S-4 represents a conflict of interest for us, as well as the Prime Minister, and should be referred to a third party?

Mr. Gibson: The British Columbia premise for the citizens' assembly was that talking about reforming an electoral system is a clear conflict of interest for politicians. That was very clear.

Fundamental institutions of democracy really belong to the people, not to the politicians. Therefore, in this particular case, it was thought that the assembly offered a route where people could in fact deal with certain issues.

I think the same thing is true of Senate reform. I do not mean to be critical of the Prime Minister or any politician who is advancing it; I congratulate them. I do believe it is essential that whatever process is adopted must be one that can employ the wisdom of the Senate, the wisdom of the Prime Minister's Office and the House of Commons in developing whatever happens. It must in the end, because I do believe it belongs to the people, in the end it should be validated by a referendum if there is to be a constitutional change of this kind.

Yes, I will agree with you that there is a conflict of interest, but I do not mean to be critical about that. It is simply built in.

Senator Harb: My colleague brought up an interesting point. In order for us to avoid the whole notion of conflict, we could approve in principle or approve a resolution that would postpone the proclamation of this bill until such time as a proper package of reform is put on the table. Furthermore, based on your comments, and Mr. McCormick might also care to comment,

comprends bien, vous dites que le dépôt et l'adoption du projet de loi S-4 tel qu'il est n'ont pas tellement de sens parce que cela créerait un instrument de pouvoir pour les premiers ministres des provinces. Cependant, déposer le projet de loi S-4 avec l'intention d'y ajouter un autre projet de loi visant à élire les membres de la chambre existante, comme y a fait allusion le premier ministre, constituerait aussi une horreur sur le plan constitutionnel. De même, vous avez parlé d'assemblée populaire qui, à mon avis, est une idée merveilleuse si elle est bien planifiée. D'après vos commentaires, j'ai compris que nous ne sommes pas en conflit, mais vous participez aujourd'hui aux travaux d'un comité sénatorial qui se penche sur un projet de loi qui pourrait influencer sur notre bien-être. Nous sommes un peu en conflit d'intérêts en décidant de ce qui nous arrivera.

Par contre, si on regarde la Chambre des communes, et en particulier le premier ministre, et ce qu'il essaie de faire avec le projet de loi S-4, il est lui aussi en conflit d'intérêts. Essentiellement, si le projet de loi S-4 est adopté, cela lui donnera beaucoup plus de pouvoirs.

Je crois que vous tentez de nous trouver une « porte de sortie ». Vous êtes en train de nous dire que peu importe ce qu'on adoptera, ce ne sera pas la bonne chose. Un groupe de particuliers ou d'experts ou de représentants de la population pourrait très bien s'en charger sans subir la pression ou sans les conflits potentiels qui pourraient en découler. Ai-je raison de dire que le projet de loi S-4 est un conflit d'intérêts pour nous, de même que pour le premier ministre, et qu'il devrait être renvoyé à une tierce partie?

M. Gibson : L'hypothèse de la Colombie-Britannique qui a motivé la mise en place de l'assemblée populaire était que discuter de la réforme de tout système électoral constitue clairement un conflit d'intérêts pour les politiques. Cela a été très clair.

Les institutions fondamentales de la démocratie appartiennent réellement au peuple, et non aux politiques. Par conséquent, dans ce cas en particulier, il a été dit que l'assemblée offrait aux gens un moyen d'examiner certains enjeux.

Je crois qu'il en va de même de la réforme du Sénat. Je ne veux pas critiquer le premier ministre ou tout autre politique qui la propose, au contraire, je les félicite. Mais je crois effectivement qu'il est essentiel que peu importe le processus qui sera adopté, il doit s'agir d'un processus qui peut tirer profit de la sagesse du Sénat, de la sagesse du cabinet du premier ministre et de la sagesse de la Chambre des communes pour développer ce qui en sortira. Parce que je crois que le processus appartient au peuple, en bout de ligne, je crois qu'il doit être validé par un référendum s'il doit y avoir un changement constitutionnel de ce genre.

Oui, je suis d'accord avec vous qu'il y a un conflit d'intérêts, mais je ne le critique pas. C'est un conflit qui est tout simplement intégré au processus.

Le sénateur Harb : Mon collègue a soulevé un point intéressant. Si nous voulons éviter toute cette notion de conflit, nous pourrions approuver le projet de loi en principe ou approuver une résolution qui reporterait la promulgation de ce projet de loi jusqu'à ce qu'un ensemble adéquat de réformes soit mis sur la table. En outre, d'après vos commentaires, et

perhaps the bill should be moved completely out of the hands of the politicians because it does not matter how you slice it — we are in a conflict. Would that get us out of the corner? We are all in a corner. The Prime Minister is in a corner because he moved ahead with his proposal. We are in a corner because we have a piece of legislation that will affect our well-being as senators. What might work, in the interests of the institution, is to move it out of our hands. Do you have a suggestion that might get us out of this situation?

Mr. McCormick: You can only refer it to an outside body that will take a considerable length of time to study it. The citizens' assembly is a wonderful idea, but you do not do it on a weekend. It has to be set up over a year and run for about a year, and then you would have a package, if you are lucky, worth looking at. All sides have to agree that this issue is big enough and messy enough and potentially embarrassing enough for them. In the standard logic of any democratic body, there are certain sets of things you move outside for someone else to study. You can describe it cynically or positively; it does not matter, the basic logic is still there.

Mr. Gibson: I cannot underline that point too strongly. When Mr. Campbell hired me to design the citizens' assembly in British Columbia, I consulted all the political parties. There was unanimous consent from the parties that this was the way to go. I think for this process to work there has to be general consensus among the political classes that this is the right way to go, otherwise I am afraid it will not have the right mandate to start with. It has to be mandated by you, the politicians, or it will not work.

Senator Tkachuk: I want to touch on the eight year term, as well as the question of independence raised by both of you.

The fact that we are sitting here today and discussing this issue is because of the legislation moved forward in the Senate. It is captured our attention. I think that the Senate is in a conflict of interest discussing these bills. I would also point out that I am intrigued by the notion of a constituent assembly.

Mr. Gibson, you mentioned that if a Prime Minister served for eight years or more it would be a turnover of the Senate. What is the difference between a Prime Minister who serves eight years and sees a turnover in the Senate and one who serves perhaps 12 years and has an absolute majority of members that he or she appoints?

Mr. Gibson: One of the essential differences is the disappearance of a certain amount of institutional memory, which is irreplaceable. I can refer to Senator Austin, the dean of the Senate, who has been here for close to 30 years.

Senator Austin: It is 31 now.

M. McCormick voudra peut-être aussi commenter, peut-être que le projet de loi devrait être retiré complètement des mains des politiques parce que, peu importe la façon dont on regarde les choses, nous sommes en conflit. Une telle mesure nous dégagerait-elle du bourbier? Parce que nous sommes coincés. Le premier ministre est coincé parce qu'il est allé de l'avant avec sa proposition. Nous sommes coincés parce que nous sommes saisis d'une mesure législative qui influera sur notre bien-être en tant que sénateurs. Par souci de l'institution, ce qui pourrait peut-être fonctionner, ce serait que l'on nous retire ce projet de loi. Avez-vous une suggestion qui pourrait nous permettre de nous sortir de cette situation?

M. McCormick : Vous ne pouvez que le renvoyer à un organisme de l'extérieur qui mettra beaucoup de temps à l'étudier. L'assemblée populaire est une idée merveilleuse, mais cela ne se réalise pas en un week-end. Cela prendra un an à mettre en place, plus un an de délibérations, après quoi nous aurons un ensemble de mesures, si nous sommes chanceux, qu'il vaudra la peine d'examiner. Toutes les parties doivent convenir que cette question est suffisamment importante, suffisamment complexe et potentiellement gênante pour elles. Dans la logique normale de tout organisme démocratique, il y a certains éléments dont il faut se départir pour en confier l'étude à quelqu'un d'autre. Vous pouvez décrire la chose de façon cynique ou positive, cela n'a pas d'importance, la logique de base est toujours là.

M. Gibson : Je n'insisterai jamais assez sur ce point. Lorsque M. Campbell m'a engagé pour concevoir l'assemblée populaire en Colombie-Britannique, j'ai consulté tous les partis politiques. Tous étaient unanimes pour dire que c'était la façon de procéder. Je pense que si l'on veut que ce processus fonctionne, il doit y avoir consensus général au sein des classes politiques que c'est la bonne voie à prendre, autrement, je crains que l'on n'ait pas le bon mandat pour commencer le travail. C'est vous, les politiques, qui devez nous mandater de le faire, sinon cela ne fonctionnera pas.

Le sénateur Tkachuk : J'aimerais aborder la question des mandats de huit ans, de même que celle de l'indépendance que vous avez soulevée tous les deux.

Si nous sommes ici à siéger aujourd'hui pour discuter de cette question, c'est parce que le projet de loi a été déposé au Sénat. Cela a attiré notre attention. Je crois que le Sénat est en conflit d'intérêts s'il discute ces projets de loi. Je tiens également à souligner que je suis intrigué par la notion d'assemblée populaire.

Monsieur Gibson, vous avez dit que si un premier ministre était au pouvoir pendant huit ans ou plus, il y aurait un roulement au Sénat. Quelle est la différence entre un premier ministre qui est au pouvoir pendant huit ans et qui assiste à un roulement au Sénat et un premier ministre qui est peut-être au pouvoir pendant 12 ans et qui détient une majorité absolue de membres qu'il nomme?

M. Gibson : L'une des différences essentielles est la disparition d'une certaine mémoire institutionnelle, qui est irremplaçable. Je vous réfère au sénateur Austin, le doyen du Sénat, qui est ici depuis près de 30 ans.

Le sénateur Austin : Trente et un ans maintenant.

Mr. Gibson: With an eight-year term, it is guaranteed that you would never have that kind of institutional memory around this place. I have heard different figures that the current average is eight or 11 years, but that average conceals some long terms which can be useful and also, of course, some short terms.

The more important consideration is that when a senator knows that their term is limited, it changes their incentive and they start to think about future considerations. There is no hint of criticism here. Human nature is such that when this job is over, how will I gain my income after that? That will impact on how one does one's job at the current moment.

The framers of the current Constitution, in my opinion, wanted to remove this idea of future considerations from the minds of senators and therefore gave them a term for life. Whether one agrees today or not that this was a good idea, I do think that it was one of the foundations of our Constitution. It seems to me that to change the existing term would require a full-blown constitutional amendment.

Senator Tkachuk: What is the biggest problem? Is it the fact that some Prime Minister would appoint all the senators within eight years, or that corporate memory is important, or all these other side issues that you bring up are important? Is it a combination of all three of them?

Mr. Gibson: In my mind it is a question of tradeoffs: X years, this selection package, that package of representation of powers from the provinces across the country. Different packages would work in different ways. For example, were the Senate to have only a suspensive veto that would seriously cut into its powers, then one would have to worry far less about all the other things, which I am not recommending, incidentally.

Senator Tkachuk: In the present system, the Prime Minister, if he gets three terms, can have an absolute majority in the Senate by appointing the majority of senators. They have done so in the past. In 1957, Senator Murray reminds me, there were only six Conservative senators. Do you not think that a shortened term, the Prime Minister making appointments for only eight years, would focus the attention of the public more on the Senate appointment process? Let us remove the question of elections, which I think will be the second tier of the Prime Minister's plan, and let us just look at Bill S-4 as it stands alone. Do you not think that there would be more accountability by the Prime Minister to the voters by having short-term appointments for who he appoints to the Senate?

Mr. Gibson: I would like to believe that, but I am afraid my view is that people are so cynical about Senate appointments that they would simply continue to have that degree of cynicism. The shorter term would appear to most people as just so much more patronage for the Prime Minister.

M. Gibson : Avec un mandat de huit ans, il est absolument garanti que vous n'auriez jamais ce genre de mémoire institutionnelle au Sénat. J'ai vu différents chiffres indiquant que la durée moyenne est de huit ou 11 ans, mais cette moyenne dissimule des mandats de longue durée qui peuvent être utiles et aussi, bien sûr, certains mandats plus courts.

La considération plus importante est que lorsqu'un sénateur sait que son mandat est limité, sa motivation ne sera pas la même et il commencera à songer à des considérations futures. Il n'y a pas la moindre critique dans mes propos ici. La nature humaine est telle que lorsque son travail est terminé, la personne se demande comment elle va gagner sa vie après. Cette mesure aura un impact sur la façon dont la personne fait son travail au cours de son mandat.

Les auteurs de la Constitution actuelle, à mon avis, voulaient supprimer cette idée de considération future dans l'esprit des sénateurs et par conséquent leur ont donné un mandat à vie. Peu importe si l'on est d'accord ou non aujourd'hui que c'était une bonne idée, je crois effectivement que c'était l'un des fondements de notre Constitution. Il me semble que changer le mandat actuel nécessiterait un amendement constitutionnel complet.

Le sénateur Tkachuk : Quel est le plus grand problème? Est-ce le fait qu'un premier ministre nommerait tous les sénateurs en huit ans, ou que la mémoire institutionnelle est importante, ou que toutes les autres questions corollaires que vous soulevez sont importantes? Est-ce une combinaison des trois?

M. Gibson : À mon avis, c'est une question de compromis : tant d'années, tel processus de sélection, telle représentation des pouvoirs des provinces dans tout le pays. Des modalités différentes fonctionneraient de façon différente. Par exemple, si le Sénat ne devait avoir qu'un veto suspensif, cela grugerait sérieusement ses pouvoirs, il y aurait peu d'intérêt à s'interroger sur toutes les autres choses, ce que je ne recommande pas, soit dit en passant.

Le sénateur Tkachuk : Dans le système actuel, le premier ministre, s'il obtient trois mandats, peut avoir une majorité absolue au Sénat en nommant la majorité des sénateurs. Cela s'est déjà vu dans le passé. En 1957, le sénateur Murray me rappelle, il n'y avait que six sénateurs conservateurs. Croyez-vous qu'avec un mandat raccourci, et que si le premier ministre faisait des nominations seulement pour huit ans, cela attirerait davantage l'attention du public sur le processus de nomination des sénateurs? Oublions la question des élections, qui je pense sera le deuxième volet du plan du premier ministre, et concentrons-nous seulement sur le projet de loi S-4 tel qu'il est. Ne croyez-vous pas que le premier ministre aurait plus de responsabilités à l'égard des électeurs en effectuant des nominations de courte durée au Sénat?

M. Gibson : J'aimerais bien le croire, mais je pense que les gens sont tellement cyniques au sujet des nominations des sénateurs qu'ils continueraient simplement d'afficher le même degré de cynisme. Des nominations pour un mandat plus bref pour la plupart des gens seraient perçues comme étant beaucoup plus du népotisme pour le premier ministre.

Senator Tkachuk: You do not think it would be the other way around? They are cynical now because, once senators are appointed, they cannot do anything about it. At least if they did not like the Senate appointments, they could throw out the government and get others appointed. Right now, there is no option because they are appointed until age 75. My view would be that the public would be highly interested in who was being appointed and would hold the Prime Minister much more accountable than they do now.

Mr. Gibson: I think that is a good argument on the government side. I personally do not find it sufficient to overcome the difficulties.

Senator Tkachuk: I want to address the question of independence. A retired senator told me that he was asked, "Senator, you are here until age 75, so why do you always vote with the government?" He said, "You have no idea what it is like living in this town when no one speaks to you." There is a lot of truth in that. We hear all this talk about independence. In my view, it is a very difficult process, and the question of the party and the caucus and such makes it a very collegial place, and that is important. We are social beings and, therefore, belonging to a group is very important, especially the appointing group.

I do not buy the argument that being appointed until age 75 makes us more independent. It is not that we do not take our regional issues to heart, because we do. However, at the same time, we have our party to consider. Very few bills get stopped by the Senate in its present form; some amendments are made. Perhaps a group of citizens — smart people like you — could review the bills every couple months to ensure that they are properly crafted and possibly hold hearings.

I do not buy the argument the Senate is more independent because we are here until age 75. An eight-year term would make a person much more accountable because that person would have to answer to his community and neighbours about his behaviour in the Senate when he is no longer a senator and returns home.

Mr. Gibson: My argument on the eight-year term was related to section 44 and the perspective that, in my opinion, the Supreme Court might wish to take on it. In terms of the independence issue, I agree with some of your arguments. They are very good. I raised that point particularly with respect to section 44 and the intent of the framers, as I see it.

[Translation]

Senator Dawson: Good morning. I sincerely appreciate the work of the advisory committee from British Columbia, which has confirmed civil society's agreement that change is needed and that such change should be brought, after consultation, to the people.

Le sénateur Tkachuk : Vous ne croyez pas que ce serait plutôt l'inverse? Les gens sont cyniques aujourd'hui parce que, une fois les sénateurs nommés, ils ne peuvent rien y changer. Au moins s'ils n'aiment pas les nominations qui ont été faites au Sénat, ils peuvent évincer le gouvernement et faire nommer d'autres personnes. Actuellement, il n'y a pas de choix parce que les sénateurs sont nommés à leur poste jusqu'à l'âge de 75 ans. Je crois que le public serait très intéressé par les nominations qui sont effectuées, et rendrait le premier ministre beaucoup plus responsable que ce n'est le cas actuellement.

M. Gibson : Je crois que c'est un bon argument du côté du gouvernement. Personnellement, je ne le trouve pas suffisant pour surmonter les difficultés.

Le sénateur Tkachuk : J'aimerais aborder la question de l'indépendance. Un sénateur à la retraite m'a dit que quelqu'un lui avait posé la question suivante : « Sénateur, vous êtes ici jusqu'à l'âge de 75 ans. Pourquoi votez-vous toujours avec le gouvernement? » Il a répondu : « Vous n'avez aucune idée de ce que c'est que de vivre dans cette ville quand personne ne vous parle. » Il y a beaucoup de vérité dans ses propos. On entend beaucoup parler de toute cette question d'indépendance. À mon avis, c'est un processus très difficile, la question du parti, du caucus, et ainsi de suite fait que le Sénat est un endroit très collégial, et cela est important. Nous sommes des êtres sociaux et, par conséquent, appartenir à un groupe est très important, surtout le groupe qui peut nommer les gens.

Je ne suis pas d'accord avec ceux qui disent que le fait d'être nommés jusqu'à 75 ans nous rend plus indépendants. Ce n'est pas que nous ne prenons pas les enjeux régionaux à cœur, nous le faisons. Cependant, du même souffle, nous devons tenir compte de notre parti. Très peu de projets de loi sont stoppés par le Sénat dans sa forme actuelle; nous faisons certains amendements. Peut-être qu'un groupe de citoyens — des gens intelligents comme vous — pourraient examiner les projets de loi tous les deux mois pour s'assurer qu'ils sont bien rédigés et peut-être tenir des audiences.

Je ne suis pas d'accord avec ceux qui disent que le Sénat est plus indépendant parce que nous sommes ici jusqu'à l'âge de 75 ans. Un mandat de huit ans rendrait la personne beaucoup plus responsable parce qu'elle devrait rendre des comptes à sa collectivité et à ses voisins au sujet de son comportement au Sénat lorsqu'elle ne serait plus sénateur et qu'elle rentrerait chez elle.

M. Gibson : Mon argument concernant le mandat de huit ans avait trait à l'article 44 et au point de vue que, à mon opinion, la Cour suprême voudra donner sur sujet. En ce qui concerne la question de l'indépendance, j'accepte certains de vos arguments. Ils sont très bons. J'ai soulevé ce point en particulier concernant l'article 44 et l'intention des auteurs, de mon point de vue.

[Français]

Le sénateur Dawson : Bonjour messieurs, j'ai bien apprécié le travail du comité consultatif de la Colombie-Britannique, lequel a émis le constat que la société civile était d'accord pour qu'il y ait un changement et que ce changement devait être amené, après consultation, auprès de la population.

However, I fear that we may not be able to reach a consensus on the creation of a Canada-wide advisory committee, from Vancouver to Halifax and through the Great North, with the same representation of cultural and linguistic minorities as you had in British Columbia.

Following consultations, there needs to be political will to proceed according to the recommendations of the committee; however, given the conclusions with which I am in agreement, I fail to see how that committee could be efficiently set in motion in the face of power struggles that exist among provincial and federal governments and those between the House of Commons and the Senate. The advisory committee would have to be quite persuasive, which is a difficult ambition to fulfill in Canada, in order to rally all the decision-making entities. We all remember the last attempt at this, that is, the Spicer commission. In that pre-Internet era, we were also bogged down because we had decided to widen the consultation through electronic meetings from Vancouver to Halifax. A Canada-wide advisory committee would today face similar constraints and more.

So, first, how can we ensure the sanctioning by both the provinces and the Canadian Parliament of decisions reached by the citizens' committee we create? Secondly, how can we put such a process in motion so as to be representative of the population?

[English]

Mr. Gibson: I have given a good deal of thought as to whether the British Columbia experiment can be generalized to Canada. You are correct. The cleavages in Canada are larger than the cleavages in British Columbia. I can tell you, however, that with respect to our experience in British Columbia, we had a major cleavage between the large, sparsely populated northern ridings and the lower mainland. It was interesting to see how, within the assembly, people from the lower mainland went out of their way to attempt to accommodate the northerners and how the northerners stood up for their position. That gave me some confidence that there would be internal respect for diversity, and there certainly was in the British Columbia citizens' assembly.

The political will has to be there up front. If the various governments do not have the political will to constitute a citizens' assembly, it will not work. It is as simple as that. The governments have to agree to do it and to abide by the results, assuming the results are verified in a referendum.

How would the assembly itself develop what I call referendum-proof recommendations? I would suggest they have an internal voting mechanism within the assembly itself that would recognize the referendum regions of Canada. Thus, for any proposal to pass the assembly, it would need to have seven and 50, or virtual

Cependant, je crains qu'on ne puisse avoir de consensus sur la création d'un comité consultatif pancanadien, de Vancouver à Halifax en passant par le Grand Nord, avec des minorités culturelles et linguistiques ayant la même représentativité que celle que vous aviez en Colombie-Britannique.

Suites à ces consultations, il y a eu volonté politique d'aller de l'avant et de procéder selon les recommandations du comité, toutefois, j'ai de la difficulté à voir comment ce comité, avec les conclusions duquel je suis d'accord, pourra se mettre en branle efficacement en dépit des luttes de pouvoirs entre les gouvernements provinciaux et le gouvernement canadien et entre la Chambre des communes et le Sénat. Le comité consultatif devra avoir un pouvoir de persuasion, ambition difficilement atteignable au Canada, afin de rallier tous ces paliers décisionnels. Tous se souviendront de la dernière tentative en ce domaine, la Commission Spicer. Dans cette ère pré-Internet, on s'était embourbé également parce qu'on avait décidé d'élargir la consultation en ayant recours à des assemblées électroniques de Vancouver à Halifax. Un comité consultatif pancanadien rencontrerait des contraintes similaires et mêmes différentes aujourd'hui.

Alors premièrement, comment pouvons-nous être sûrs que si l'on crée un comité de citoyens, les décisions qui y seront prises seront sanctionnées tant par les provinces que par le Parlement canadien et, deuxièmement, comment pourrions-nous mettre en branle un tel processus afin qu'il soit représentatif de la population?

[Traduction]

M. Gibson : J'ai beaucoup réfléchi à la question de savoir si l'expérience de la Colombie-Britannique peut être généralisée et appliquée à tout le Canada. Vous avez raison. Au Canada, les clivages sont plus importants que ceux que l'on constate en Colombie-Britannique. Cependant, je peux vous dire qu'en ce qui concerne notre expérience dans cette province, il y avait un clivage important entre les grandes circonscriptions du Nord, très peu peuplées, et celles du lower mainland. Il était intéressant de voir comment, au sein de l'assemblée, les gens du lower mainland ont tout fait pour essayer de tenir compte des besoins des circonscriptions du Nord alors que ces dernières défendaient vraiment leur position. J'ai été en quelque sorte rassuré de voir qu'il y aurait à l'interne le respect de la diversité, et c'était certainement le cas de l'assemblée populaire de la Colombie-Britannique.

Au départ, il doit y avoir une volonté politique. Si les gouvernements n'ont pas la volonté politique de constituer une assemblée populaire, celle-ci ne fonctionnera pas. C'est aussi simple que cela. Les gouvernements doivent accepter de créer une telle assemblée et de respecter les résultats, en supposant que les résultats sont validés dans le cadre d'un référendum.

Mais comment l'assemblée elle-même va-t-elle formuler ce que j'appelle des recommandations validées par référendum? À mon avis, il doit avoir un mécanisme de scrutin interne au sein de l'assemblée comme telle qui reconnaisse les régions « référendaires » du Canada. Ainsi, pour que l'assemblée

unanimity, depending on what sort of proposal they were talking about. If they could not get that, the proposal simply would fly and would not come out of the assembly.

In British Columbia, our voting rule was simple majority, 50 per cent plus one. We were quite worried that that rule might have to be used. In the end, it was not. In the end, the vote assenting to the proposed changed system was 146 to 7 in favour. It was an overwhelming consensus due to the fact that people had so painstakingly worked this out and accommodated each other. The runoff vote between the two finalists, which was mixed member proportional and single transferable vote, was also overwhelming. It was four to one — 20 per cent for mixed-member proportional and 80 per cent for the other.

What we saw in British Columbia was the development, once people talked about it and thought about it enough, of quite an overwhelming consensus. If one believes that underneath everything in Canada there exists this community of interest, I would say let us take that shot. If you believe the strains in Canada are too deep to stand this kind of daylight and exposure, it might be a dangerous experiment. You can argue this one both ways.

However, I have to say this about the assembly process — if it fails, it fails. I do not think there are any serious consequences to that; whereas if your Meech Lake type of exercise fails, you do have something serious.

Senator Dawson: That is part of our dilemma. I think there is a consensus that we want changes to happen, and we also believe that we have to have a first step and this might be it. There is a strong belief that there should be a tie-in between the eight-year mandate and an election. If there is not, we have the problem of people possibly being named by one government and having a Senate with no opposition.

However, we have to know where we are heading. The first step is always important but we have to start thinking about what sharing of power will exist. We will be sharing power with the House of Commons. That can be nice. Probably they can debate it around the House of Commons and arrive at some kind of compromise on limiting the power of the second chamber.

However, inevitably, if we are to have more power in the Senate, we will potentially be taking powers away from the provinces. At that stage, the tug of war will not be between the House and the Senate, or between the opposition and the government in the Senate, it will be between the Canadian government and the provinces.

adopte une proposition, elle a besoin de l'appui de sept provinces comptant 50 p. 100 de la population, ou de l'unanimité, selon le genre de proposition dont il est question. Si elle n'a pas ce résultat, la proposition disparaît simplement et n'est pas soumise par l'assemblée.

En Colombie-Britannique, notre règle de scrutin était la majorité simple, c'est-à-dire 50 p. 100 plus un. Nous avions peur de devoir en arriver là. Mais en bout de ligne, la règle n'a pas été utilisée. Ultimement, les résultats du vote en faveur du changement proposé de système ont été de 146 contre 7, soit un consensus renversant, étant donné que les gens avaient déployé tant d'efforts pour obtenir ce résultat et répondre aux besoins de chacun. Le scrutin de ballottage entre les deux finalistes, qui était un mélange de votes proportionnels et de votes uniques et transférables, a été également renversant. Le résultat a été de quatre contre un — 20 p. 100 de proportionnels et 80 p. 100 pour l'autre.

Ce que nous avons constaté en Colombie-Britannique, c'est l'établissement, une fois que les gens en ont parlé et y ont suffisamment réfléchi, d'un consensus assez renversant. Si l'on croit que cette communauté d'intérêts est bien ancrée au Canada, je commencerais à saisir cette occasion. Si vous croyez que les racines sont trop profondes pour résister à ce genre d'éclairage révélateur, ce pourrait être une expérience dangereuse. Le contraire est tout aussi vrai.

Cependant, je dois dire que si ce processus d'assemblée populaire échoue, il échoue, mais que les conséquences ne sont pas si graves. Par contre, quand le genre d'exercice comme le Lac Meech échoue, cela a des conséquences quand même assez sérieuses.

Le sénateur Dawson : Cela fait partie de notre dilemme. Je pense qu'il y a un consensus en faveur d'un changement, et nous croyons également que nous devons commencer par quelque chose et que ce pourrait être l'occasion. Beaucoup croient fermement qu'il devrait y avoir un lien entre le mandat de huit ans et une élection. S'il n'y en a pas, nous nous retrouvons avec le problème de personnes qui pourraient être nommées par un gouvernement et avoir un Sénat sans opposition.

Cependant, nous devons savoir où nous allons. La première étape est toujours importante. Mais nous devons commencer à réfléchir à ce que sera le partage des pouvoirs. Nous allons partager les pouvoirs avec la Chambre des communes, ce qui est bien. Peut-être que la Chambre des communes pourra débattre de la question et en arriver à un genre de compromis sur la limite des pouvoirs de la seconde chambre.

Mais, inévitablement, si le Sénat doit avoir plus de pouvoirs, nous allons probablement soustraire certains pouvoirs aux provinces. À ce moment-là, l'affrontement ne se fera pas entre la Chambre et le Sénat, ou entre l'opposition et le gouvernement au Sénat, mais entre le gouvernement canadien et les provinces.

Would you agree that we have to tie in eight years and elections or should we proceed step-by-step? Second, should we start getting a consensus on what kind of power that the Senate should have if we are going to have a new power base for the Senate?

Mr. Gibson: Unfortunately, I believe you have to think about all of these things at the same time.

As far as the transfer of power from the provinces to the central government, you will recall a very interesting development in the United States. Up until 1913, the United States Senate was appointed by the state legislatures. With Constitutional Amendment No. 17, U.S. senators were made elected. That resulted in a distinct increase in the legitimacy of Washington and the central government, and a net transfer of power — because of a transfer of legitimacy — to the centre, which is another thing that people thinking about Senate reform have to worry about, depending on whether they are centralists or decentralists.

Senator Murray: With the limited time remaining, I will make several observations and leave it at that. The witnesses may or may not wish to comment.

First, I want to say a word in defense of the proposed constitutional amendment that Senator Austin and I have put forward.

We acknowledge, of course, that it engages the general amending formula — it requires seven provinces with 50 per cent of the population to approve — but it could not be less similar than it is to Charlottetown.

Who knows why Charlottetown sank? It might have been the distinct society, the inherent right of Aboriginal peoples or the Senate reform proposal — it might have been anything. We do not know why.

This is a discrete, one-off amendment to remedy what we think is a serious inequity. If it goes forward from the Senate to the other players in the process, it is quite conceivable that another consensus might emerge among the provinces. They may want to change the particular numbers that Senator Austin and I have put forward. It would not be difficult to change, whereas you would have had a nightmare if provinces had started to amend Meech Lake after several of them had agreed to it and all the premiers had agreed.

It is one-off and it does address a serious inequity. If we are going to have the status quo, it is impossible to justify a situation in which British Columbia or Alberta has six seats in the Senate. I would like to hear the principled reason why any province would object to increasing the representation of British Columbia and Alberta.

I think it is an important initiative on the Senate's part, if we pass it, and I would like to see how far it goes.

Croyez-vous que l'on devrait établir un lien entre le mandat de huit ans et les élections ou si nous devrions procéder étape par étape? Deuxièmement, devrions-nous commencer à obtenir un consensus sur le genre de pouvoirs que le Sénat devrait avoir si nous devons avoir une nouvelle base de pouvoirs?

M. Gibson : Malheureusement, je crois que vous devez réfléchir à toutes ces choses en même temps.

En ce qui concerne le transfert des pouvoirs des provinces au gouvernement central, vous vous souviendrez d'une évolution très intéressante qui s'est produite aux États-Unis. Jusqu'en 1913, les sénateurs américains étaient nommés par les assemblées législatives des États. Par suite de l'amendement constitutionnel n° 17, les sénateurs sont élus. Il s'en est donc suivi une augmentation particulière de la légitimité de Washington et du gouvernement central, et un net transfert de pouvoirs — à cause d'un transfert de légitimité — vers le centre, ce qui est une autre chose qui doit inquiéter les gens qui réfléchissent à une réforme du Sénat, soient-ils centralisateurs ou décentralisateurs.

Le sénateur Murray : Comme il reste peu de temps, je vais faire plusieurs observations et m'en tenir à cela. Les témoins pourront ou non faire des commentaires s'ils le veulent.

Premièrement, j'aimerais défendre en quelques mots le projet d'amendement constitutionnel que le sénateur Austin et moi avons déposé.

Bien sûr, nous reconnaissons que cela oblige à utiliser la formule d'amendement générale — on a besoin de l'appui de sept provinces comptant 50 p. 100 de la population — mais cet amendement ne pourrait pas être plus différent que celui de Charlottetown.

Qui sait pourquoi Charlottetown a échoué? C'est peut-être la société distincte, le droit inhérent des Autochtones ou la proposition de réforme du Sénat — ça peut être n'importe quoi. Nous ne savons pas pourquoi.

L'amendement que nous proposons est un amendement discret visant à remédier à ce que nous considérons être une grave injustice. Si le Sénat soumet l'amendement aux autres intervenants en cours de route, on peut concevoir que les provinces pourraient former un autre consensus. Elles voudront peut-être changer les chiffres que le sénateur Austin et moi avons proposés. Cela ne serait pas difficile à changer, alors que cela aurait été un cauchemar si les provinces avaient commencé à modifier l'amendement du Lac Meech après que plusieurs d'entre elles eurent donné leur approbation et que tous les premiers ministres avaient approuvé.

C'est un amendement singulier qui vise à régler une injustice importante. Si nous devons conserver le statu quo, il est impossible de justifier une situation dans laquelle la Colombie-Britannique ou l'Alberta aurait six sièges au Sénat. J'aimerais connaître les principes qui inciteraient une province à refuser d'accroître la représentation de la Colombie-Britannique et de l'Alberta.

Je crois qu'il s'agit d'une importante initiative du Sénat, et j'aimerais voir jusqu'où elle va aller si nous l'adoptons.

Second, I would like to draw your attention to what I think is a fatal flaw in the process that the government has adopted here. When the Prime Minister was here a few days ago, what he said was, "Give me Bill S-4, give me this eight-year term for an appointed Senate and then, in the fall sometime, we will bring in legislation." That is not a constitutional amendment, but rather simple legislation to create a de facto elected Senate through some sort of consultative process.

Senator Segal was sitting here and he said, "Prime Minister, supposing all this works and you get this de facto elected Senate with the senators with longer terms than members of the House of Commons, with real power, what will you do about the relationship between the Senate and the House of Commons?" In other words, what will you do about the powers of this newly legitimized Senate? The Prime Minister said, "Oh, on the question of powers, then I will go see the provinces."

It seems to me that this is leaving hostages to fortune in a big way. Imagine, he will have this powerful Senate and then he will go to the provinces and ask them to help him to curb their powers. Talk about tradeoffs.

It is an open secret that at Meech Lake, Prime Minister Mulroney canvassed the premiers as to whether there was any consensus to abolish the Senate. A few hands went up, but not many. One of them said to me, "Abolishing the Senate would solve Mulroney's problem, but it will not solve our problem as we see it in the federation," so that was the end of it.

Finally, Mr. McCormick, regarding provinces and regions, for purposes of the Senate, Ontario is both a province and region, as is Quebec. As of the regional vetoes — Bill C-110 a few years ago — British Columbia is both a province and a region for purposes of constitutional amendments.

Not only that, I understand that you object to lumping in Alberta with the other Prairie provinces, but I think your objection is more aesthetic than real because with the Regional Vetoes Act, we gave Alberta a de facto veto. Thus we are getting there, away from regions and to provinces.

Mr. McCormick: In a way, you simply made my point that the simplicity of Senate regions, or of the earlier versions of the amending formula regions, is badly frayed around the edges. The only difference between us is that you are willing to work inside the old formula and the old language while actually fixing it so that is not what it is describing at all anymore.

Aesthetically, I want to step back and say, why are we bothering? Why do we have to wear these old clothes? Why can we not wear new ones?

It is a difficult country to work with because the number of units is not particularly large but the range of size is colossal. That is why we keep making the cheap shots about what is wrong with

Deuxièmement, j'aimerais attirer votre attention sur ce que j'estime être une lacune grave dans le processus que le gouvernement a adopté ici. Lorsque le premier ministre est venu témoigner il y a quelques jours, voici ce qu'il a dit : « Adoptez le projet de loi S-4, adoptez ce mandat de huit ans pour un Sénat nommé et ensuite, à l'automne, nous allons déposer le projet de loi. » Cela n'est pas un amendement constitutionnel, mais une simple loi visant à créer un Sénat élu « de facto » grâce à un quelconque processus de consultation.

Le sénateur Segal était présent et il a dit : « Monsieur le premier ministre, supposons que tout cela fonctionne et que vous obtenez ce Sénat élu avec les sénateurs qui ont un mandat plus long que les députés de la Chambre des communes, qui ont un véritable pouvoir, qu'allez-vous faire des relations entre le Sénat et la Chambre des communes? » Autrement dit, qu'allez-vous faire des pouvoirs de ce Sénat nouvellement légitimé? Le premier ministre a dit : « Oh, en ce qui concerne les pouvoirs, je vais aller rencontrer les provinces. »

Il me semble que cela revient à une porte grande ouverte à tous les ennuis. Imaginez, il aura ce Sénat puissant, après quoi il ira trouver les provinces pour l'aider à restreindre leurs pouvoirs. Quel compromis!

C'est un secret de polichinelle qu'au Lac Meech, le premier ministre Mulroney a sondé les premiers ministres pour voir s'il y avait quelque consensus qui lui permettrait d'abolir le Sénat. Quelques-uns ont levé la main, mais pas tellement. L'un d'eux m'a dit : « Abolir le Sénat réglerait le problème de M. Mulroney, mais cela ne règlera pas notre problème tel qu'on le voit dans la fédération », donc, il n'en a plus été question.

Enfin, monsieur McCormick, en ce qui concerne les provinces et les régions, pour les fins du Sénat, l'Ontario est à la fois une province et une région, tout comme le Québec. En ce qui concerne les vetos régionaux — le projet de loi C-110 il y a quelques années — la Colombie-Britannique est à la fois une province et une région pour fins d'amendements constitutionnels.

Non seulement cela, je crois que vous ne voulez pas inclure l'Alberta avec les autres provinces des Prairies, mais je pense que votre objection est plus théorique que réelle parce qu'avec la loi sur les vetos régionaux, nous avons donné à l'Alberta un veto de fait. Nous en arrivons donc à abandonner les régions au profit des provinces.

M. McCormick : En un sens, vous reprenez simplement mon argument, à savoir que la sottise des régions du Sénat, ou les versions antérieures des régions assujetties à la formule d'amendement, est ébréchée. La seule différence entre nous, c'est que vous êtes disposé à respecter les paramètres de l'ancienne formule et à utiliser l'ancienne terminologie tout en y apportant des changements de sorte que ce n'est plus ce que l'on décrit.

Sur le plan théorique, j'aimerais revenir en arrière et dire : pourquoi s'en préoccuper? Pourquoi garder nos fringues au lieu de renouveler la garde-robe?

Il est difficile de réformer un pays comme le Canada parce que le nombre de ses composantes n'est pas particulièrement élevé, mais les variétés de tailles sont colossales. C'est la raison pour

equal representation. California can live with the fact that Nevada has the same number of senators. That was cute, but it proves nothing because there are 50 constituent units in the United States and only 10 here — and in the smaller room, it is a bigger problem.

I agree with your point about incrementalism. In a way, we are doing the easy stuff first in such a way that when we get to the hard stuff, it will be harder, which is not the most logical way to go about it. You should do the large stuff first so that when you get the easy stuff, it is easier. We are doing it exactly the wrong way around. As you move down the road, each question gets harder because of the way you answered the previous one. It is a problem that you keep making it harder.

The gamble we ran when we were trying to keep Triple-E alive was to start electing Senate nominees and maybe keep the ball rolling. The ball would have rolled in such a way as to trap us into a corner. You are getting us out of the corner that our tactic trapped us into, and we should be far more grateful, but that is not how these things work.

You can almost imagine a reformed Senate for Canada that would retain many features of the existing one and still address the different sets of concerns we are bouncing around the room here. However, starting right off the bat with eight-year terms, unilateral prime ministerial appointment, and then seeing the rest of the stuff is a funny first step. There is a difference with a chamber which is overwhelmingly dominated by a government which happens to have been in power for two decades. We have not had, since Sir John A. Macdonald, a Senate that was entirely appointed by a single prime minister so that every single member of the Senate reflected the appointing priorities and the loyalty connections of a single sitting prime minister. This does not sound like a corner we should be rushing to visit as quickly as possible. It sounds like a nightmare for any chamber.

Mr. Gibson: Doing the easy stuff first before you get to the hard stuff and making it even harder — I wish I had said that, and I will.

Senator Hubley: I also welcome you both. I will go back to the concept of regions being dead. That is probably quite true in the Senate as well. I think we have moved well beyond what we think of as regions. Whatever system of reforms we make in the Senate, we need to have a mechanism for representing minorities and representing what I think of as a new definition of region. I am looking to the north, to coastal communities and to areas of a certain economic reality. We may be looking at the forests, if they become threatened. Certainly our north has many issues.

Whatever we do, I do not believe the electoral process we use in the House of Commons will assure Canadians that we will have the voice of all Canadians within its parliamentary system. It is the Senate's role, I believe, to ensure that will happen. I can only

laquelle nous continuons de nous demander ce qui ne va pas avec la représentation égale. La Californie s'accommode bien du fait que le Nevada compte le même nombre de sénateurs qu'elle. D'accord, mais cela ne prouve rien parce qu'il y a 50 unités constituantes aux États-Unis et seulement 10 ici — et les problèmes s'enveniment davantage lorsqu'on est à l'étroit.

Je suis d'accord avec vous en ce qui concerne la démarche graduelle. En un sens, nous réglons d'abord les problèmes mineurs de sorte que lorsque nous arriverons aux questions difficiles, cela sera plus ardu, ce qui n'est pas la façon la plus logique de procéder. On devrait d'abord régler les gros problèmes pour résoudre après les problèmes mineurs plus aisément. Nous faisons exactement le contraire. Plus on avance, plus les questions deviennent difficiles à cause de la façon dont on a répondu à la précédente. C'est un problème que vous amplifiez à mesure.

Le pari que nous avons pris lorsque nous avons tenté de garder l'idée du Sénat Triple E vivante, c'était de commencer à élire les sénateurs et laisser aller les choses, et nous nous serions mis dans une impasse. Vous nous sortez du coin où nos stratégies nous ont piégés et nous devrions vous en être beaucoup plus reconnaissants, mais ce n'est pas ainsi que les choses fonctionnent.

On peut pratiquement imaginer un Sénat réformé qui conserverait de nombreuses caractéristiques du Sénat existant tout en essayant de régler l'ensemble des enjeux que nous brassons. Cependant, se précipiter avec un mandat de huit ans, des nominations unilatérales du premier ministre et voir ensuite à régler le reste est un drôle de départ. Il y a une différence avec une chambre qui est en grande partie dominée par un gouvernement qui se trouve au pouvoir depuis deux décennies. Depuis sir John A. Macdonald, nous n'avons pas eu de Sénat dont les membres étaient entièrement nommés par un seul premier ministre, et où chaque membre du Sénat reflète les priorités de celui qui l'a nommé et sa loyauté à l'égard d'un seul premier ministre. Cette situation ne ressemble en rien à une impasse dans laquelle nous voudrions nous mettre. Elle ressemble à un cauchemar pour quelque chambre que ce soit.

M. Gibson : Régler d'abord les problèmes mineurs avant d'aborder les mégaproblèmes et les amplifier — j'aurais bien aimé avoir dit cela, et je le dirai.

Le sénateur Hubley : Je vous souhaite tous deux la bienvenue. Je vais revenir à la notion de régions qui n'existent plus. Cela est probablement assez vrai au Sénat également. Je pense que nous sommes allés bien au-delà de ce que nous percevons comme des régions. Peu importe le système de réforme que nous adoptions au Sénat, il nous faut un mécanisme permettant de représenter les minorités et de représenter ce que je pense être une nouvelle définition des régions. Je pense au Nord, aux collectivités côtières et aux éléments d'une certaine réalité économique. Nous pourrions peut-être aussi nous pencher sur les forêts, si elles sont menacées. Certes, notre Nord comporte de nombreux problèmes.

Peu importe ce que nous faisons, je ne crois pas que le processus électoral que nous utilisons à la Chambre des communes assurera les Canadiens qu'ils peuvent faire entendre leur voix dans ce système parlementaire. C'est le rôle du Sénat, je

say from personal experience that the education of the Canadian people can very often start in the Senate if it has that type of representation because it views the legislation that comes through from the House of Commons and gives special attention to that legislation from its perspective; that is invaluable. Unless the system of reform includes that in some way, we will fall short of the mark. I would like you to comment on that.

Mr. McCormick: That was the one point I wanted to emphasize. The more I read about upper chambers, not just our own but the new ones emerging around the world, the more I believe it must be built around a conscious concept of dual representation. The argument for the Senate is not just sober second thought in case the lower chamber gets it wrong. The argument for the Senate is that the people of the country deserve to be represented in a second way.

The difficulty is becoming conscious of and finding the right modalities for carrying through what that second mode of representation is. If you look around the world, the standard way of doing it is regions and territories, little blocks on a map. Even in non-federal systems, it is still regions or departments or zones of the country you are representing.

The worst impact of Triple-E is that it blurred that point and ran the risk of creating just double, not dual, but double representation. You are doing it twice in two different chambers. You must be careful to avoid that and make clear what it is you are trying to represent. Once you know what you are trying to represent, you can then set up the mechanisms for ensuring that comes through in the new membership. You need to do that first.

I mentioned urban and rural areas and local governments at levels that get left out of the debate. You are mentioning another aspect of the same thing. Many different aspects of Canadian society would be well served by a more conscious system of dual representation. This is the exciting potential of upper chambers when you finally get your mind past thinking they are just Houses of Lords that have not been abolished yet. There is an opportunity to accomplish these things through upper chambers and then to create the appropriate dynamic between them and the House of Commons.

Mr. Gibson: You are absolutely right, senator, the House of Commons type of vote squashes down minority representation. To represent diversity in the Senate, you need to have a different system with a single transferable vote or something, but there is a corollary to that. You would probably have to expand the size of the Senate in order to get the kind of multi-member constituencies that you need to make that type of electoral system work.

crois, de s'assurer d'une telle chose. Je peux simplement dire, d'après mon expérience personnelle, que l'éducation des Canadiens peut très souvent commencer au Sénat s'il renferme ce genre de représentation parce qu'il examine les projets de loi qui proviennent de la Chambre des communes et leur accorde une attention spéciale de son point de vue; cela n'a pas de prix. À moins que le système de réforme inclue cela d'une certaine façon, nous n'allons pas atteindre l'objectif. J'aimerais savoir ce que vous en pensez.

M. McCormick : C'est le point sur lequel je voulais insister. Plus je lis au sujet des chambres hautes, pas seulement la nôtre, mais les nouvelles qui voient le jour dans le monde entier actuellement, plus je crois qu'elles doivent être établies en fonction d'un concept conscient de double représentation. L'argument à invoquer pour le Sénat, c'est qu'il ne doit pas être simplement une chambre chargée d'examiner les choses au cas où la chambre basse se tromperait, mais bien plutôt que les habitants du pays méritent d'être représentés d'une seconde façon.

La difficulté, c'est d'être conscient des bonnes modalités, de trouver ces bonnes modalités pour appliquer ce deuxième mode de représentation. Si vous regardez ce qui se passe dans le monde, la façon normale de procéder, c'est par les régions et les territoires, comme des blocs sur une carte géographique. Même dans les systèmes autres que fédéraux, il y a encore des régions ou des départements ou des zones du pays que vous représentez.

Le pire impact du Sénat Triple-E est qu'il est venu brouiller cet élément et faisait courir le risque de créer une représentation « doublée », plutôt qu'une représentation à deux volets. Vous faites les choses deux fois dans deux chambres différentes. Il faut s'efforcer d'éviter cela et préciser qui vous tentez de représenter exactement. Une fois que vous savez au juste ce que vous cherchez à défendre, vous pouvez alors établir les mécanismes vous permettant de vous assurer que cela se transmettra aux nouveaux membres qui seront nommés. C'est ce qu'il faut faire d'abord.

J'ai parlé des régions urbaines et rurales et des gouvernements locaux comme des niveaux laissés pour compte dans le débat. Vous mentionnez un autre aspect de la même chose. De nombreux aspects différents de la société canadienne seraient bien servis par un système plus conscient de représentation à deux volets. C'est là le potentiel exaltant que présentent les chambres hautes quand on en arrive à les voir comme des entités capables de faire autre chose que d'être des Chambres de lords qui n'ont pas encore été abolies. Il est possible de réaliser ces choses sous l'égide des chambres hautes et ensuite de créer la dynamique appropriée entre elles et la Chambre des communes.

M. Gibson : Vous avez parfaitement raison, sénateur, le genre de vote qui se tient à la Chambre des communes étouffe cette représentation des minorités. Pour représenter la diversité au Sénat, il vous faut un système différent avec un vote unique et transférable ou quelque chose, mais il y a un corollaire à cela. Vous allez devoir probablement élargir la taille du Sénat afin d'obtenir le genre de circonscriptions à plusieurs membres dont vous auriez besoin pour que ce système électoral fonctionne.

[Translation]

Senator Chaput: I will first make a few comments and will ask a short question afterwards. As a senator, I am concerned by Senate reform. The status quo is not an option for me. We are all aware of the perception that Canadians hold with regard to the Senate and that brings us to talk of reform, if only for that reason. We are not elected and we sit until age 75. In the eyes of Canadians, that makes no sense. Again yesterday, we had a witness who told us that the Senate was a laughing stock. In Manitoba, my provincial government, the NPD, does not believe in the Senate. Perhaps an elected Senate would gain credibility.

The government elected to table Bill S-4 in the Senate. If there is conflict of interest, it was imposed on us; so, again, we must study the issue.

I agree with you that it is difficult to study Bill S-4 without the benefit of knowing what will result. My colleague spoke of the electoral process that will be proposed and I have several concerns in this regard. How do we implement an electoral process while maintaining the representation we currently enjoy? Bill S-4 is obviously a delicate issue because we do not know what is down the road and we must take several other factors into account.

If you believe in Senate reform, what would be, in your opinion, the first step to take? Then, how could the concept of public meetings be introduced?

[English]

Mr. Gibson: My response to those questions would be as follows: As to a first step, there is no single first step. They must be intertwined. These things are all so inter-related that they have to be dealt with at the same time. Really, the first thing that must be done is your second thing, namely a process that would be legitimate and works.

Mr. McCormick: It is a standing joke in Canada that Senate reform is the most boring after-dinner speech you can go to. Briefly we were exciting and now we are boring again. The desirable way to go about Senate reform is to have a broader discussion about it, not a small nibble like we have here, although the nibble is tantalizing for those of us who wanted the whole meal anyway. I have trouble explaining to people why they should care about Bill S-4, and it is only because it raises a broader debate, and we need more of that debate at least clear on the horizon. I appreciate that incrementalism is likely the way that we will have to go and that there is a sequence to these processes. At the moment, the nibble is too small and far too much of it is out of sight. It is not being tied to a more comprehensive package that could inspire enthusiasm. Therefore, it has the look of a lightning raid, either a publicity triumph or a power grab. If step two never materializes, then this bill is a power grab of the highest order. If step two is honestly intended, then this is a publicity bite and step two will be its own publicity bite, and that is fine because if that is how politicians make progress, then so be it. For now, I am left with that worry. I see in front of me only a power grab that will damage the Senate across any reasonable run rather than help it.

[Français]

Le sénateur Chaput : Je vais faire quelques observations et j'aurai une question très brève à poser. En tant que sénateur, je dois m'intéresser à la question de la réforme du Sénat. Le statu quo n'est pas une option pour moi. Nous sommes tous au courant de la perception que les Canadiens ont du Sénat et cela nous oblige à parler de la réforme, si ce n'est que pour cette raison. Nous sommes non élus et nous siégeons jusqu'à l'âge de 75 ans. Aux yeux des Canadiens, c'est insensé. Encore hier, nous avons reçu un témoin qui nous a dit que le Sénat était une risée. Au Manitoba, mon gouvernement provincial, le NPD, ne croit pas au Sénat. Si c'était un Sénat élu, peut-être qu'il y croirait.

Le gouvernement a choisi de déposer le projet de loi S-4 au Sénat. S'il y a conflit d'intérêts, il nous a été imposé, donc encore une fois, il faut se pencher sur cette question.

Je suis d'accord avec vous qu'il est difficile d'étudier le projet de loi S-4 sans connaître ce qui va s'ensuivre. Ma collègue a parlé du processus électoral qui sera proposé et j'ai plusieurs préoccupations à ce sujet. Comment mettre en place un processus électoral tout en conservant la représentativité que nous avons présentement? Il n'y a aucun doute que le projet de loi S-4 est délicat car nous ne connaissons pas ce qui s'en vient et nous devons tenir compte de plusieurs autres éléments.

Si vous croyez à une réforme du Sénat, quelle serait, d'après vous, la première étape à entreprendre? Ensuite, comment pourrait-on y intégrer le concept de l'assemblée populaire?

[Traduction]

M. Gibson : Voici ce que j'ai à répondre à ces questions : il n'y a pas de première étape comme telle. Les étapes doivent être interreliées. Ces choses sont toutes tellement entrelacées qu'elles doivent être examinées en même temps. Vraiment, la première chose à faire, c'est la deuxième, c'est-à-dire établir un processus légitime et fonctionnel.

M. McCormick : Tout le monde blague au Canada en disant que la réforme du Sénat est le sujet le plus ennuyant que l'on puisse aborder après un dîner. Pendant un court moment, nous avons été emballés, et maintenant nous nous ennuyons à nouveau. La façon souhaitable de procéder à la réforme du Sénat consiste à avoir une vaste discussion sur la question, pas du petit grignotage comme nous faisons ici, bien que cet amuse-gueule soit tentant pour ceux d'entre nous qui voulaient prendre tout un repas, mais bon. J'ai de la difficulté à expliquer aux gens pourquoi ils devraient se préoccuper du projet de loi S-4, et c'est seulement parce qu'il soulève un débat plus large, que nous avons besoin davantage de ce débat et pour que nous sachions clairement quand il se tiendra. Je comprends que nous devons procéder par cette démarche graduelle et que les processus se suivent. Pour l'instant, les miettes sont minuscules et une trop grande partie est microscopique. Les hors-d'œuvre ne sont pas reliés à un ensemble qui pourrait inspirer l'enthousiasme. Par conséquent, cela ressemble à un éclair, soit à un triomphe publicitaire ou une saisie de pouvoir. Si la deuxième étape ne se concrétise jamais, alors le projet de loi n'est qu'une prise de pouvoir du plus haut niveau. Si la deuxième étape est honnêtement prévue, alors c'est

Unless more steps follow, and we all know the uncertainties of politics in Canada, it will go down in the history books as a power grab. Everyone will say how sneaky it was of the PMO to augment its power in such a casual way. I hope that will not happen. I do not think that is the intention of the Prime Minister. We can all run scenarios that would have that outcome.

Senator Watt: What would you recommend that the Senate do in respect of the creation of a citizen assembly? Would it be timely for the Senate to introduce that concept to generate public discussions, perhaps by way of a private member's bill in the Senate? How could that best be done because we would have to begin somewhere?

Mr. Gibson: Certainly, the Senate could give the idea a great deal of respectability and impetus should senators consider that issue. I presume the Senate leadership would consult with the House of Commons leadership and with the provinces on the issue to determine the introduction of a bill to that effect. Certainly, the issue could be considered at a Senate committee that held hearings across the country without any consultation at all. It is an interesting idea of the sort that the Senate was put together to explore.

Senator Watt: Is it your opinion that sooner would be better to begin public discussions on this?

Mr. Gibson: Yes, particularly now that the issue has been raised. The government quite properly feels that now that it has raised the issue, it should be addressed, and this is one way of doing that.

The Chairman: There is an economic theory that is called "creative destruction," I believe, such that things are made so bad that a remedy must follow. Some journalists think that this approach would be of value in the context of Senate reform. It contrasts nicely with the phrase in the Hippocratic oath, "first, do no harm." Could you express an opinion on such a theory?

Mr. McCormick: If you are not supremely careful about that kind of process, you never discover how much you truly needed it until you have finished smashing it to smithereens. I describe that to my students as the "oops syndrome." Political institutions take a long time to build properly and get working, but they are incredibly easy to smash. It might be a fun lecture to give once only in one of my classes but I would not want to push it further than that.

un appât publicitaire et la deuxième étape fait sa publicité par elle-même, ce qui est bien parce que si c'est ainsi que les politiciens font du progrès, tant mieux. Pour l'instant, c'est ce qui m'inquiète. Ce que je vois à l'horizon n'est qu'une prise de pouvoir qui va endommager le Sénat dans un de ses mandats plutôt que de l'aider. À moins que d'autres étapes ne suivent, et nous connaissons tous les incertitudes de la vie politique au Canada, la réforme du Sénat va être consignée dans les livres d'histoire comme étant un exercice de pouvoir. Tout le monde commentera la sournoiserie du cabinet du premier ministre d'augmenter son pouvoir de façon aussi désinvolte. J'espère que cela ne se produira pas. Je ne crois pas que ce soit l'intention du premier ministre. Nous pouvons tous échafauder des scénarios qui donneraient ce résultat.

Le sénateur Watt : Que recommanderiez-vous au Sénat concernant la création d'une assemblée populaire? Serait-il opportun pour le Sénat d'introduire ce concept pour susciter la discussion publique, peut-être en déposant un projet de loi d'initiative parlementaire au Sénat? Quelle serait la meilleure façon de procéder parce que nous allons devoir commencer quelque part?

M. Gibson : Certes, le Sénat pourrait envisager l'idée avec beaucoup de respect et d'élan si les sénateurs souhaitent l'aborder. Je suppose que la direction du Sénat consulterait la direction de la Chambre des communes et les provinces sur l'opportunité de déposer un projet de loi à cet effet. Et l'enjeu pourrait être examiné dans le cadre d'un comité sénatorial qui tiendrait des audiences partout au pays sans mener quelque consultation que ce soit. C'est une idée intéressante, le genre d'idée qui justifie l'existence d'un Sénat.

Le sénateur Watt : Êtes-vous d'avis que l'on devrait engager cette discussion publique plus tôt que trop tard?

M. Gibson : Oui, particulièrement depuis que la question a été soulevée. Le gouvernement estime à raison que puisque la question a été soulevée, elle doit être discutée et l'assemblée populaire est un moyen de le faire.

Le président : Il existe une théorie économique qui s'appelle la « destruction créative », je crois, selon laquelle les choses sont si mal conçues qu'il faut concevoir les correctifs en même temps. Certains journalistes estiment que cette théorie pourrait s'appliquer à la réforme du Sénat. Elle offre un magnifique contraste avec la phrase du serment d'Hippocrate, « ... je m'abstiendrai de tout mal... ». Pourriez-vous donner votre opinion sur cette théorie?

M. McCormick : Si vous n'êtes pas suprématiquement prudents avec ce genre de processus, vous ne découvrirez jamais à quel point vous en aviez tellement besoin jusqu'à ce que vous l'ayez réduit en miettes. C'est ce que je décris à mes étudiants comme étant le « syndrome du oops ». Cela prend beaucoup de temps pour bien structurer une institution politique et la rendre fonctionnelle, mais elle est incroyablement facile à détruire. C'est une leçon amusante à donner une fois dans un cours, mais je n'insisterais pas là-dessus.

Mr. Gibson: I believe it was the economist Joseph Schumpeter who came up with the phrase “creative destruction” and that the reference was to individual firms; he was not taking apart the whole economy. The politician who was the greatest champion of that idea was Vladimir Lenin, who believed that they had to make things worse to inspire their revolution, which they had, of course. I agree with Mr. McCormick: whatever happens, the current Senate works. Improve it by all means, but do not make it worse.

The Chairman: Perhaps it is inappropriate to put this question because we are out of time and our next panel of witnesses is waiting. However, the committee might want to explore, in the course of doing its report, the way in which a system of proportional representation might work with a distribution of seats in the Senate, perhaps along the lines of the Murray-Austin motion.

Do you think there would be room for a single, transferable vote system to work with as few seats as would be in the various provinces, assuming the Murray-Austin motion were passed and we were left with the three territories with single seats? Could that work? Mr. Gibson, you have had the most experience in this area and a brief comment would be appreciated.

Mr. Gibson: Certainly, you would have to bump your territorial representation because you could not get any proportionality out of one seat; you would have to bump that to at least two seats. The other small problem would be Prince Edward Island. If you had staggered terms, you could have elections of two people each in each term. That is not fatal in Prince Edward Island because it is quite a homogeneous society. In the larger provinces, you would have at least three in each election, assuming staggered terms, which is a good idea. That would be sufficient to give you a degree of proportionality. In the larger provinces, there would not be a problem at all.

Senator Tkachuk: I would like clarification on a comment. Mr. McCormick, you mentioned that the eight-year tenure would be seen as a power grab. Were you meaning a grab by the institution of the Prime Minister or by the Prime Minister?

Mr. McCormick: The net effect of Bill S-4, if the second step never materializes, would be to augment the power of the Office of the Prime Minister. Unless the second step materializes to limit the appointment power of the Prime Minister, there will have been a net gain. First, the Prime Minister could appoint more senators and second, his appointees could take over sooner rather than later.

Senator Tkachuk: In other words, current senators are all grandfathered.

Mr. McCormick: I agree.

The Chairman: I appreciate the patience of the witnesses and all concerned. This has been a helpful session.

M. Gibson : Je crois que c'est l'économiste Joseph Schumpeter qui a trouvé l'expression « destruction créative » mais qu'il faisait référence à certaines entreprises; il ne cherchait pas à détruire toute l'économie. Le politicien qui a été le plus grand champion de cette idée est Vladimir Lénine, qui croyait devoir empirer les choses pour inspirer leur révolution, ce qui s'est produit, bien sûr. Je suis d'accord avec M. McCormick : peu importe ce qui arrivera, le Sénat actuel fonctionne bien. Il faut l'améliorer de toutes les façons possibles, mais pas l'empirer.

Le président : Peut-être est-il inapproprié de poser ma question maintenant parce que nous manquons de temps et que notre prochain groupe de témoins attend. Cependant, le comité pourrait vouloir explorer, dans la rédaction de son rapport, la façon dont un système de représentation proportionnelle pourrait fonctionner avec une répartition des sièges au Sénat, peut-être selon les modalités de la motion Murray-Austin.

Croyez-vous qu'il y a place pour un système de scrutin unique et transférable avec le peu de sièges qu'il y aurait dans les diverses provinces, en supposant que la motion Murray-Austin est adoptée et qu'il nous reste les trois territoires qui ont des sièges uniques? Est-ce que cela pourrait fonctionner? Monsieur Gibson, c'est vous qui avez le plus d'expérience en ce domaine et j'apprécierai un bref commentaire.

M. Gibson : Il vous faudrait certainement réduire votre représentation territoriale parce qu'il serait impossible d'obtenir quelque proportionnalité que ce soit avec un siège; il vous faudrait la réduire à au moins deux sièges. L'autre petit problème serait l'Île-du-Prince-Édouard. Si vous aviez des mandats échelonnés, vous pourriez élire deux personnes à chaque mandat. Ce n'est pas fatal pour l'Île-du-Prince-Édouard parce que c'est une société assez homogène. Dans les plus grandes provinces, vous devriez avoir au moins trois personnes par élection, en supposant des mandats échelonnés, ce qui est une bonne idée. Cela serait suffisant pour vous donner un certain degré de proportionnalité. Dans les grandes provinces, il n'y aurait aucun problème.

Le sénateur Tkachuk : J'aimerais une précision sur un commentaire. Monsieur McCormick, vous avez dit que le mandat de huit ans serait considéré comme une prise de pouvoir. Est-ce que vous voulez dire une saisie de pouvoir par l'institution du premier ministre ou par le premier ministre lui-même?

M. McCormick : Le projet de loi S-4 aurait pour effet, si la deuxième étape ne se concrétise jamais, d'accroître les pouvoirs du cabinet du premier ministre. À moins que la deuxième étape se matérialise de façon à limiter le pouvoir de nomination du premier ministre, il y aurait un gain net. D'abord, le premier ministre pourrait nommer plus de sénateurs, ensuite, ses nominations pourraient se faire plus tôt que plus tard.

Le sénateur Tkachuk : Autrement dit, tous les sièges des sénateurs actuels sont protégés.

M. McCormick : Je suis d'accord.

The Chairman : J'apprécie la patience des témoins et de toutes les personnes intéressées. Cette séance a été très utile.

I am pleased to welcome our next witness, Dr. Peter Hogg, scholar in residence with Blake, Cassels and Graydon.

Peter Hogg, Scholar in Residence, Blake, Cassels and Graydon, As an individual: Thank you very much. I have given the committee a submission that I believe has been translated into French. Everybody should have the burden of my submissions. I have also given to the clerk of the committee a curriculum vitae.

I will address the constitutionality of the two measures. I do not profess to be an expert on the merits of Senate reform, but I hope to be able to add something on the constitutional issues.

As far as Bill S-4 is concerned, it seems to me that under section 44 of the Constitution Act, 1982, Parliament has the power to make laws in relation to the Senate except for four matters. You have heard all of this before, but let me just quickly walk through them.

Under section 44, the powers of the Senate cannot be touched; the method of selecting senators cannot be touched; the number of members by which a province is entitled to be represented cannot be touched; and the residence qualifications of senators cannot be touched.

Since Bill S-4 makes no change in any of those four matters, which require the full 7-50 amending formula, it comes within section 44 and, if enacted, it would be valid as a law in relation to the Senate. Therefore, I say that it is authorized under section 44 of the Constitution Act, 1982.

I notice that section 47 of the Constitution Act, 1982, which you will recall is the provision for bypassing the Senate for constitutional amendments, does not apply to amendments adopted under section 44. Therefore, the Senate must approve Bill S-4 if it is to pass into law.

That might be one answer to concerns I read in earlier testimony that the government might propose unreasonably short terms for senators. One answer to that perhaps is that the Senate would have to agree to whatever was proposed.

I want to speak briefly about the *Upper House Reference*, the decision in 1980, which I know was mentioned in some of the earlier testimony. Members of the committee will recall that the Supreme Court of Canada in that 1980 decision said that the then unilateral federal Parliament amending power would not extend to the fundamental features or the essential characteristics of the Senate. That case was decided in 1980, so it was decided before the new amending provisions of the Constitution Act, 1982.

It seems to me that the best interpretation of what happened in 1982 was that it overtook the ruling in the *Upper House Reference*. In other words, the 1982 amending procedures now say explicitly which changes to the Senate cannot be accomplished

Je suis heureux de souhaiter la bienvenue à notre prochain témoin, M. Peter Hogg, universitaire en résidence au cabinet Blake, Cassels et Graydon.

Peter Hogg, universitaire en résidence, Blake, Cassels et Graydon (à titre personnel) : Merci beaucoup. J'ai remis au comité un mémoire qui, je crois, a été traduit en français. Tout le monde doit être écrasé sous le poids de mes mémoires. J'ai aussi remis un curriculum vitae au greffier du comité.

Je vais aborder le caractère constitutionnel des deux mesures. Je ne prétends pas être un spécialiste des avantages de la réforme du Sénat, mais j'espère pouvoir apporter ma contribution au débat sur les enjeux constitutionnels.

En ce qui concerne le projet de loi S-4, il me semble qu'en vertu de l'article 44 de la Loi constitutionnelle de 1982, le Parlement a le pouvoir d'adopter des lois concernant le Sénat sauf dans quatre domaines. Vous en avez tous déjà entendu parler, mais permettez-moi de les parcourir rapidement avec vous.

En vertu de l'article 44, les pouvoirs du Sénat ne peuvent être touchés, pas plus que le mode de sélection des sénateurs. Le nombre de sénateurs représentant une province ne peut être touché et les critères relatifs à la durée du mandat des sénateurs non plus.

Puisque le projet de loi S-4 n'apporte aucun changement à l'un de ces quatre domaines, qui nécessitent le recours à la formule d'amendement 7-50, c'est donc en vertu de l'article 44 que des changements dans ce domaine devraient être apportés et, si le projet de loi est adopté, la loi serait valide. Par conséquent, je dis qu'une telle procédure est autorisée en vertu de l'article 44 de la Loi constitutionnelle de 1982.

Je souligne que l'article 47 de la Loi constitutionnelle de 1982 qui est la disposition permettant de passer outre aux pouvoirs du Sénat concernant les amendements constitutionnels, ne s'applique pas aux amendements adoptés en vertu de l'article 44. Par conséquent, le Sénat doit approuver le projet de loi S-4 si l'on veut que cette disposition soit intégrée à la loi.

Cela pourrait être une réponse aux préoccupations que j'ai décelées dans les témoignages antérieurs, à savoir que le gouvernement pourrait proposer des mandats trop courts pour les sénateurs. Mais le Sénat a son mot à dire parce qu'il devrait être d'accord sur tout ce qui est proposé à ce sujet.

J'aimerais parler brièvement du *Renvoi de la chambre haute*, la décision de 1980, que quelqu'un a mentionné lors d'un témoignage antérieur. Les membres du comité se souviendront que la Cour suprême du Canada, dans cet arrêt de 1980, a déclaré que le pouvoir de modification unilatéral que possédait à l'époque le gouvernement fédéral ne s'appliquerait pas aux éléments fondamentaux ou aux caractéristiques essentielles du Sénat. Cette décision a été rendue en 1980, elle a donc été rendue avant l'adoption des nouvelles dispositions de modification de la Loi constitutionnelle de 1982.

Il me semble que la meilleure interprétation que l'on puisse donner de ce qui s'est passé en 1982, c'est que la Loi constitutionnelle de 1982 a passé outre à la décision prise dans le *Renvoi de la chambre haute*. Autrement dit, les procédures

unilaterally by the Parliament of Canada; they are the four matters in section 42 that I mentioned earlier. Other aspects of the Senate can be changed under section 44.

I have thought about the argument, which I detected in some of the questions of senators in the earlier testimony, that perhaps we should read section 44 as not extending to fundamental or essential changes. It is unlikely that a court would read section 44 that way. A court would more likely say that we have made explicit the provisions that are sufficiently fundamental or essential that they require the full amending formula and they are the four matters addressed in section 42. I do not think a court will say that subtracted from the power under section 44 are not only the four matters listed in section 42, but also fundamental or essential changes. That would be an odd way of reading the provisions, I think.

What I am saying is that since 1982, the matters listed in section 42 are the fundamental or essential features that cannot be changed unilaterally. Term limits for senators are not among those matters. I say they can be legislated under section 44. My conclusion is that the Parliament of Canada does have the power under section 44 to enact term limits for senators.

The motion to increase western representation in the Senate is one of the matters caught by section 42, which requires the use of the general amending procedure, because it deals with the number of members by which a province is entitled to be represented in the Senate. That is one of the things listed in section 42 as requiring the 7-50 formula.

Section 42 requires that the change be enacted by the 7-50 formula stipulated by section 38; however, the required resolution, according to section 46 of the Constitution Act, may be initiated by the Senate. Therefore, the motion is a lawful one, although obviously, it will not yield an actual amendment until it has been passed by the House of Commons and then by seven provincial legislative assemblies representing at least 50 per cent of the population of the provinces.

I assume that a Regional Veto Act would also apply to this resolution if it were introduced into the House of Commons by a minister. If a minister were to introduce the resolution into the House of Commons, then we would have the stipulations of a Regional Veto Act to comply with as well; that requires Ontario, Quebec, British Columbia, two or more Atlantic provinces and two or more prairie provinces. However, presumably, if the resolution were introduced into the House of Commons by a member of Parliament who was not a minister, a regional veto act would not apply and that overlay of regional requirements would be avoided.

d'amendement de 1982 précisent maintenant de façon explicite quels changements le Parlement du Canada ne peut imposer de façon unilatérale au Sénat; ce sont les quatre domaines que j'ai mentionnés dans l'article 42 tout à l'heure. Mais d'autres aspects du Sénat peuvent être changés en vertu de l'article 44.

J'ai réfléchi à l'argument, que j'ai décelé dans certaines questions des sénateurs lors du témoignage antérieur, que nous devrions peut-être interpréter que l'article 44 ne s'applique pas aux changements fondamentaux ou essentiels. Il est peu probable qu'un tribunal interpréterait l'article 44 de cette façon. Un tribunal dirait plutôt que nous avons établi des dispositions explicites qui sont suffisamment fondamentales ou essentielles pour qu'elles exigent l'utilisation de la formule d'amendement complète, et ce sont les quatre questions soulevées dans l'article 42. Je ne crois pas qu'un tribunal dirait que sont soustraits à l'application de l'article 44, non seulement les quatre domaines décrits à l'article 42, mais tous les changements fondamentaux ou essentiels. Cela serait une façon étrange d'interpréter les dispositions, à mon avis.

Ce que je dis, c'est que depuis 1982, les questions inscrites à l'article 42 sont les caractéristiques fondamentales ou essentielles qui ne peuvent être modifiées de façon unilatérale. Et le mandat des sénateurs n'est pas dans la liste. À mon avis, on pourrait peut-être légiférer à cet égard en vertu de l'article 44. J'en conclus que le Parlement du Canada a effectivement le pouvoir, en vertu de l'article 44, d'établir des limites au mandat des sénateurs.

La motion visant à accroître la représentation de l'Ouest au Sénat est l'une des questions englobées dans l'article 42, qui nécessite l'utilisation de la procédure de modification générale, parce que cela porte sur le nombre de représentants qu'une province a le droit d'avoir au Sénat. C'est là une des choses inscrites à l'article 42, c'est-à-dire qui exige l'utilisation de la formule 7-50.

L'article 42 exige que les changements soient adoptés en recourant à la formule 7-50 stipulée à l'article 38; cependant, la résolution requise, selon l'article 46 de la Loi constitutionnelle, peut être déposée par le Sénat. Par conséquent, la motion est légitime, bien que de façon évidente elle ne donnera pas lieu à un amendement effectif tant qu'elle ne sera pas adoptée par la Chambre des communes et ensuite par sept des assemblées législatives provinciales représentant au moins 50 p. 100 de la population des provinces.

Je suppose qu'une Loi sur le veto régional s'appliquerait aussi à cette résolution si elle devait être déposée à la Chambre des communes par un ministre. Si un ministre devait présenter la résolution à la Chambre des communes, alors il faudrait également se conformer aux stipulations d'une Loi sur le veto régional; on a besoin pour cela de l'Ontario, du Québec, de la Colombie-Britannique, de deux provinces atlantiques ou plus et de deux provinces des Prairies ou plus. Cependant, on peut supposer que si la résolution devait être déposée à la Chambre des communes par un député qui n'est pas ministre, une loi sur le veto régional ne s'appliquerait pas et ce recoupement d'exigences régionales serait évité.

My conclusion on the constitutional resolution is that every journey starts with a single step and there is no doubt that the passage by the Senate of the motion under consideration will be a valid first step in securing the desired amendment to the various provisions of the Constitution Act that deal with representation.

Mr. Chairman, that concludes my submissions.

Senator Austin: First, I would like to make a preliminary comment. The Prime Minister, when he spoke here, told us that Bill S-4 was part of and only part of a process of Senate reform that would include an electoral process of some kind. He did not define it for us. He said it was under consideration.

I am interested in your comment as it affects that method of selection. You are clear that section 42 would exclude the creation of an electoral process without the 7-50 formula. You are clear about that and I do not think anyone I have heard so far would dispute it. The Prime Minister, however, is not proposing to introduce legislation with respect to electing senators, which would be in the nature of a constitutional amendment. He has also made that clear. He said he would introduce some form of federal legislation.

I am wondering, given the provisions of section 42(1)(h), of the Constitution Act, would you advise us that the Prime Minister could do indirectly what section 42(1)(h) says he cannot do or would you see it simply that the Prime Minister can consult in any way with anyone he wishes, to do anything he wishes with respect to appointing senators? Would you give us your views on that dichotomy?

Mr. Hogg: I read the Prime Minister's testimony with some care because I was concerned that if this particular measure was simply an essential part of a package that would lead to the election of senators, then that might drag us back into section 42 and thereby render the initiative unconstitutional.

Senator Austin: I was going to take you there in my next question.

Mr. Hogg: You can bring me back if I lose the thrust of your main question.

I paid particular attention to the point in which the Prime Minister said that this particular change does stand or fall on its own merits. I have been approaching this matter on the basis that what is proposed is to introduce an eight-year term for future Senate appointments, that it may become a step toward an elected Senate but it may not. It is a measure that stands on its own two feet. On that basis, Bill S-4 is not doing indirectly what cannot be done directly. The only thing it is doing is something it can do; namely, impose term limits on senators.

Senator Austin: It is the next piece of legislation, which is promised by the Prime Minister this fall, that may do indirectly what he cannot do directly by unilateral means. What we are seeing here is a scheme — and I do not mean that in a negative

En ce qui concerne la résolution constitutionnelle, j'en conclus que chaque voyage commence par une première étape et qu'il ne fait aucun doute que l'adoption par le Sénat de la motion à l'étude serait une première étape valide pour obtenir l'amendement désiré aux diverses dispositions de la Loi constitutionnelle qui portent sur la représentation.

Monsieur le président, cela conclut ma présentation.

Le sénateur Austin : D'abord, j'aimerais faire un commentaire préliminaire. Le premier ministre, lorsqu'il s'est adressé à nous ici, nous a dit que le projet de loi S-4 était une partie, et seulement une partie, d'un processus de réforme du Sénat qui inclurait un processus électoral quelconque. Il ne l'a pas défini à notre intention. Il a dit que ce processus était à l'étude.

J'aimerais savoir si vous pensez que cela a une incidence sur la méthode de sélection. Vous avez dit clairement que l'article 42 exclurait la création d'un processus électoral sans utiliser la formule 7-50. Vous avez été clair à ce sujet et je ne pense pas que quiconque j'ai entendu jusqu'à maintenant le contesterait. Cependant, le premier ministre ne propose pas de déposer une loi concernant l'élection des sénateurs, au moyen d'un amendement constitutionnel. Ça aussi, il l'a précisé clairement. Il a dit qu'il déposerait une forme quelconque de loi fédérale.

Compte tenu des dispositions de l'alinéa 42(1)h) de la Loi constitutionnelle, je me demande si vous nous prévenez que le premier ministre pourrait faire indirectement ce que l'alinéa 42(1)h) lui interdit ou ne diriez-vous pas simplement que le premier ministre peut consulter de quelque façon que ce soit qui il veut, pour faire ce qu'il veut en ce qui concerne la nomination des sénateurs? Pourriez-vous nous donner votre opinion sur cette dichotomie?

M. Hogg : J'ai lu attentivement le témoignage du premier ministre parce que je m'inquiétais de voir si cette mesure en particulier était simplement un volet essentiel de l'ensemble des mesures qui amèneraient à l'élection des sénateurs, et que cela puisse nous ramener à l'article 42 et ainsi rendre l'initiative inconstitutionnelle.

Le sénateur Austin : J'allais vous amener là avec ma prochaine question.

M. Hogg : Vous pouvez me ramener à l'ordre si je perds le fil de votre question principale.

J'ai accordé une attention toute particulière aux propos du premier ministre lorsqu'il a dit que ce changement en particulier est valable ou non selon son seul bien-fondé. J'ai abordé la question en fonction de ce qui est proposé, c'est-à-dire fixer le mandat à huit ans pour les nominations futures au Sénat, que cela pourrait devenir une étape en vue d'un Sénat élu, mais peut-être pas. C'est une mesure qui tient sur ses deux pieds. Cela dit, le projet de loi S-4 ne fait pas indirectement ce qui ne peut être fait directement. La seule chose qu'il fait lui est permise, c'est-à-dire limiter le mandat des sénateurs.

Le sénateur Austin : La mesure législative suivante, que le premier ministre a promis de présenter cet automne, pourra peut-être faire indirectement ce qu'il ne peut faire directement de façon unilatérale. Nous sommes face à une manœuvre — et je ne dis pas

sense — of Senate reform or a process that may necessarily work because it is the Prime Minister's intention to have two parts — Bill S-4 and some other form.

My question is directed to you not on policy but on the Constitution. As a constitutional lawyer, would you not want to see more of the whole scheme before advising us that we should proceed with Bill S-4?

Mr. Hogg: I do not think I need to take that position. We are told by the government that Bill S-4 does stand on its own two feet. We know from the vagaries of politics that there may or may not be a second step, so it seems to me that the first step is valid.

I agree with you entirely that we will have to look with great care at the second step because the question will be whether it changes section 24 of the Constitution Act, 1867, which says that the Governor General shall from time to time summon qualified persons to the Senate. The implication of that, of course, is that the Prime Minister would provide the advice to the Governor General.

Senator Austin: As an aside, I was thinking of your testimony and imagining certain circumstances, which we lawyers try to do — the permutations and combinations of odd events just to test the thesis. I thought to myself, what happens if we pass Bill S-4 and Prime Minister Harper appoints senators, and then the following occurs? We have an election and a Liberal Prime Minister takes office. One or more of those senators appointed under Bill S-4 then commences an action for a constitutional declaration that Bill S-4 is unconstitutional, with the objective, of course, of serving out a longer term. This would be a 45-year-old person serving out a term to 75. It is not inconceivable that an event like that could happen if we do not know in advance whether this legislation is constitutional.

Mr. Hogg: I think it does come back to the same point that we are not being told — I have no inside knowledge and know only what I have read in the testimony and read in the paper — that this is a step which is relevant only for the movement to election. As long as it is a free-standing reform that can be defended on its own merits, I think the hypothetical proceeding that you imagine would be unsuccessful.

Senator Angus: Mr. Hogg, I am intrigued by your appellation at your firm, scholar in residence. The chairman and I are very part-time senators in residence at our law firms. I would be interested in knowing if you deal largely, or only, with constitutional matters?

Mr. Hogg: I deal a lot with constitutional matters. The law of trusts is another field of mine that has penetrated many areas of practice. The firm also leaves me the time to continue with my

cela d'une manière négative — de réforme du Sénat ou d'un processus qui pourrait nécessairement fonctionner parce que le premier ministre a l'intention d'avoir deux approches — le projet de loi S-4 et un autre mode quelconque de réforme.

Ma question s'adresse à vous non seulement sur la politique mais sur l'aspect constitutionnel. En tant qu'avocat constitutionnel, ne souhaiteriez-vous pas avoir une vue d'ensemble de tout le plan avant de nous conseiller ce que nous devrions faire avec le projet de loi S-4?

M. Hogg : Je ne crois pas devoir adopter cette position. Le gouvernement nous dit que le projet de loi S-4 repose sur son seul bien-fondé. Nous savons d'après les aléas de la politique qu'il peut y avoir ou non une deuxième étape, donc il me semble que la première est valide.

Je suis tout à fait d'accord avec vous que nous allons devoir examiner très attentivement la deuxième étape parce que la question sera de savoir si cela change l'article 24 de la Loi constitutionnelle de 1867, lequel stipule que le gouverneur général doit à l'occasion nommer des personnes qualifiées au Sénat. Ce qui veut dire, bien sûr, que le premier ministre conseillera la gouverneure générale.

Le sénateur Austin : Question corollaire, je pensais à votre témoignage et j'imaginai certaines circonstances qui sont propres aux avocats — c'est-à-dire imaginer des permutations et des combinaisons d'hypothèses bizarres seulement pour mettre nos théories à l'épreuve. Je me disais, qu'est-ce qui se produira si nous adoptons le projet de loi S-4 et que le premier ministre Harper nomme des sénateurs, et que tout à coup nous avons une élection et un premier ministre libéral revient au pouvoir? Un de ces sénateurs nommé en vertu du projet de loi S-4 entame alors une procédure en vue de l'adoption d'une déclaration constitutionnelle, affirmant que le projet de loi S-4 est inconstitutionnel, avec l'objectif, bien sûr, de rester en place pendant plus longtemps. Il s'agirait d'une personne de 45 ans qui aurait un mandat jusqu'à l'âge de 75 ans. Il n'est pas inconcevable qu'un tel événement puisse se produire si nous ne savons pas à l'avance si cette loi est constitutionnelle.

M. Hogg : Je crois que cela revient à la même chose qu'on ne nous dit pas — je n'ai aucune connaissance privilégiée et je ne sais que ce que j'ai lu dans le témoignage et dans le document — à savoir que ce n'est ici qu'une étape uniquement pertinente à la transition vers l'élection des sénateurs. Dans la mesure où il s'agit d'une réforme autonome qui peut être défendue sur son seul bien-fondé, je pense que l'hypothèse que vous échafaudiez risque peu de tenir.

Le sénateur Angus : Monsieur Hogg, je suis intrigué par votre titre à votre cabinet, universitaire en résidence. Le président et moi sommes des sénateurs à temps partiel en résidence dans nos cabinets d'avocats. J'aimerais savoir si vous traitez en grande partie, ou seulement, de questions constitutionnelles.

M. Hogg : Je traite beaucoup de questions constitutionnelles. Le droit des fiducies est un autre de mes champs de compétence qui constituent ma pratique. Le cabinet me donne également le

writing. I am producing a new edition of my constitutional law book as we speak, so I have a nice mixture of things — some practice and some academic work.

Senator Angus: Are you a partner at the firm?

Mr. Hogg: No.

Senator Angus: I gather this is a form of counsel; is that right?

Mr. Hogg: Yes.

Senator Angus: Am I correct in recalling that when the last Supreme Court justice was appointed, you agreed to assist the government in the review process that took place?

Mr. Hogg: Yes. I was retained by the Office of the Commissioner for Federal Judicial Affairs to help prepare the judge for the hearing and then to give advice to the committee as to the limits of questioning that were appropriate. That was a very interesting assignment.

Senator Angus: It was an interesting process, which was part of this government's desire to become more open and to modernize some of these elements of our democracy. Now we are wrestling with this issue, and I am glad to know that you are of the view that Bill S-4, on its face, is within the legislative authority of this Parliament.

Did I understand you to say that you have not given an opinion to the government? Are you totally independent on this one?

Mr. Hogg: That is correct. I have not been retained by the government or anyone else on this issue.

Senator Angus: It is helpful to our committee to have your opinion.

Are there any other elements that you can think of that would constitute reform of the Senate, such as that contained in Bill S-4, which would be within the competence of Parliament? Are there other things we can do without having to have a full-blown constitutional amendment process?

Mr. Hogg: I have not thought through that. One answer, which is not helpful, is to say that you can do absolutely anything with the Senate — according to my theory of how section 44 sits with section 42 — as long as it is not one of the four things enumerated in section 42. As long as does not affect the powers of the Senate, does not affect the method of selecting senators, does not affect the number of members by which a province is entitled to be represented and does not affect the residence qualifications of senators, you are free to do anything else. What those other things might be, I am not sure.

Senator Angus: For example, today senators are appointed by Governor-in-Council on the advice of the Prime Minister and at the sole discretion of the Prime Minister; is that correct?

Mr. Hogg: Yes.

temps de poursuivre mes écrits. Je suis en train de rédiger une nouvelle édition de mon ouvrage sur le droit constitutionnel, je pratique donc une certaine polyvalence, d'un côté la pratique, d'un côté le travail universitaire.

Le sénateur Angus : Est-ce que vous êtes associé du cabinet?

M. Hogg : Non.

Le sénateur Angus : Je suppose que vous êtes en quelque sorte un conseiller, n'est-ce pas?

M. Hogg : Oui.

Le sénateur Angus : Ai-je raison de dire que lors de la dernière nomination d'un juge à la Cour suprême, vous avez accepté d'aider le gouvernement dans son processus d'examen?

M. Hogg : Oui. Mes services ont été retenus par le Bureau du commissaire à la magistrature fédérale pour l'aider à préparer le juge en prévision de son audience et ensuite donner des conseils au comité quant aux questions qui étaient appropriées de lui poser. Ce fut une affectation très intéressante.

Le sénateur Angus : Un processus intéressant, qui faisait partie du désir du gouvernement d'être plus transparent et de moderniser certains éléments de notre démocratie. Maintenant, nous débattons de la question, et je suis heureux de savoir que vous êtes d'avis que le projet de loi S-4, à sa face même, relève des pouvoirs législatifs du Parlement.

Est-ce que je vous ai entendu dire que vous n'avez pas donné d'opinion au gouvernement? Êtes-vous totalement indépendant à l'égard de ce projet de loi?

M. Hogg : C'est exact. Le gouvernement ni personne d'autre n'a retenu mes services sur cette question.

Le sénateur Angus : Votre opinion est précieuse pour notre comité.

Y a-t-il d'autres éléments auxquels vous pouvez penser en vue d'une réforme du Sénat, comme ce qui est contenu dans le projet de loi S-4, qui seraient de la compétence du Parlement? Y a-t-il d'autres choses que l'on peut faire sans avoir à adopter tout un processus d'amendement constitutionnel?

M. Hogg : Je n'ai pas réfléchi à cette question. Je peux vous dire, même si ce n'est pas utile, que vous pouvez faire absolument tout avec le Sénat — selon ma théorie de la façon dont l'article 44 recoupe l'article 42 — dans la mesure où il ne s'agit pas de l'une des quatre choses énumérées à l'article 42. Tant que ça ne touche pas les pouvoirs du Sénat, que ça ne touche pas la méthode de sélection des sénateurs, que ça n'affecte pas le nombre des représentants d'une province et que ça n'affecte pas les exigences relatives au mandat des sénateurs, vous pouvez faire n'importe quoi. Quant à savoir ce que pourraient être ces autres choses, je n'en suis pas certain.

Le sénateur Angus : Par exemple, aujourd'hui, les sénateurs sont nommés par décret du gouverneur en conseil sur recommandation du premier ministre et à la seule discrétion de ce dernier, n'est-ce pas?

M. Hogg : Oui.

Senator Angus: Some witnesses have said that one of the mysteries of our parliamentary democracy is how the prime ministers of the day appointed all of us, for example. They have gone through some kind of process in their own minds and their own people. If this Parliament were to decide on a process of creating a pool of individuals from whom the Prime Minister can choose and appoint still by Governor in Council, would that be constitutional? Could that be done?

Mr. Hogg: I think the answer to that is yes. The precedent I am thinking of is when Prime Minister Mulroney appointed Senator Waters not long after the Meech Lake Accord. It was contemplated in the Meech Lake Accord that there would be a period before it was brought into force. Of course, it never was brought into force, and Senator Waters had been elected in Alberta.

If the Prime Minister chose to feel bound to pick the elected person while not being legally bound to do so because the Constitution had not changed or limited his discretion in any way, I do not see any constitutional problem with that.

Senator Angus: That is what I was getting at. The key words in your answer are "without being legally bound." In other words, the Constitution today provides for appointment by the Governor in Council on the advice of the Prime Minister, and a new process for creating a body of people that might be a little more accountable, at least, on the face of it, to the electorate, to the citizens of Canada than the mysterious process that prevails, would be within the competence of Parliament as long as it was not obligatory.

Mr. Hogg: I think I said the same thing to Senator Austin. If the second step legislation dealing with the elections legally fetters the Prime Minister's discretion by requiring him to select the elected person, then I think we would have crossed the path and made a change to section 29, and that would be unconstitutional as a piece of legislation. If the legislation does not fetter the Prime Minister's discretion at all but simply provides a pool of people from which he can select, it is probably all right. I still use the word "probably" because —

Senator Angus: It is green fields.

Mr. Hogg: It is green fields. I have not thought it through completely, but the legislation providing for elections must stem from one of the powers of the Parliament of Canada. Even if it does not fetter his discretion, it will be legislation that will require the expenditure of money, the holding of an election, et cetera. I suppose a power can be found for that. I would not want to rely on section 44, but perhaps peace, order and good government is where we end off. The residual issue when the second piece of legislation comes forward is the constitutional authority for that second piece of legislation.

Le sénateur Angus : Certains témoins ont dit que l'un des mystères de notre démocratie parlementaire est la façon dont les premiers ministres de l'époque nous ont tous nommés, par exemple. Ils ont dû s'imposer des séances personnelles de remue-ménages, et à leur personnel. Si la présente législature devait décider de créer un bassin de personnes où le premier ministre pourrait choisir et nommer les sénateurs encore à l'aide du gouverneur en conseil, cela serait-il constitutionnel? Est-ce une possibilité?

M. Hogg : Je crois que la réponse est oui. Le précédent auquel je pense, c'est lorsque le premier ministre Mulroney a nommé le sénateur Waters peu de temps après l'Accord du lac Meech. L'Accord du lac Meech prévoyait un certain délai avant qu'il n'entre en vigueur. Bien sûr, il n'est jamais entré en vigueur, et le sénateur Waters a été élu en Alberta.

Si le premier ministre se considère obligé de nommer la personne élue tout en n'étant pas légalement obligé de le faire parce que la Constitution n'a pas été changée ou qu'elle ne limitait pas son pouvoir de discrétion, je ne vois aucun problème constitutionnel à cet égard.

Le sénateur Angus : C'est là où je voulais en venir. Les mots clés dans votre réponse sont « tout en n'étant pas légalement obligé ». En d'autres termes, la Constitution aujourd'hui prévoit la nomination par le gouverneur en conseil sur recommandation du premier ministre, et un nouveau processus permettant de créer une assemblée de personnes qui pourrait être un peu plus responsable, à tout le moins, en apparence, auprès des électeurs, des citoyens du Canada, plus responsable que le processus mystérieux qui règne actuellement, et que cela relèverait de la compétence du Parlement dans la mesure où ce n'est pas obligatoire.

M. Hogg : Je crois avoir dit la même chose au sénateur Austin. Si la loi de la deuxième étape portant sur les élections réduit légalement le pouvoir discrétionnaire du premier ministre en l'obligeant à choisir la personne élue, je pense alors que nous aurions franchi la limite et apporté une modification à l'article 29, et que cette loi serait inconstitutionnelle. Si la loi n'entrave pas le pouvoir discrétionnaire du premier ministre, mais prévoit simplement l'établissement d'un bassin de personnes à partir duquel il peut choisir un sénateur, c'est probablement correct. J'utilise toujours le terme « probablement » parce que...

Le sénateur Angus : Parce qu'il y a un vide législatif.

M. Hogg : Un vide législatif. Je n'ai pas examiné toute la question, mais la loi prévoyant des élections doit découler d'un des pouvoirs du Parlement du Canada. Même si elle n'entrave pas son pouvoir discrétionnaire, ce sera une loi qui exigera l'engagement de fonds, la tenue d'une élection, et cetera. Je suppose que l'on trouvera un pouvoir justifiant cela. Je ne veux pas m'en remettre à l'article 44, mais peut-être qu'on va se retrouver avec la notion de paix, d'ordre et de bon gouvernement. Lorsque le deuxième volet législatif sera déposé, l'autre question à régler sera le pouvoir constitutionnel à cet égard.

Senator Angus: The Prime Minister made his statements about the reason for the vacancies in the Senate, and there are now nine, 10 or 11. There will be another one coming up very shortly. Is there a point at which the Prime Minister is breaching his constitutional obligation as Prime Minister by not filling the vacancies?

Mr. Hogg: There certainly is not any case law that has imposed on governments a requirement to, for example, hold by-elections within a certain period of time. Often those are delayed for reasons that are hard to understand. Governments are often dilatory about making appointments to various bodies and boards. It would be difficult to construct a type of reasonable time rule that could be legally applied. No court has ever done that. As distressing as it must be to see your numbers fading away, there probably is no legal remedy for that.

Senator Angus: When Prime Ministers are sworn in, one of the things they do is undertake to uphold the Constitution of Canada faithfully. The Constitution provides that there shall be a Senate and it shall be composed of a certain number of senators. When it gets down to 90 or 85, it seems to me an argument can be made that he has a constitutional obligation to fill those vacancies.

Senator Tkachuk: Certainly many Conservatives will be making that argument.

Mr. Hogg: I think an argument can be made, but I do not think there is a strong legal basis for that argument. A court would be very reluctant to develop guidelines for executive appointments, which are very much issues of policy for government. I suspect that a court would not interfere with that, even though I fully understand the point you are making, senator.

Senator Angus: It is on the table.

The Chairman: Before going to Senator Watt followed by Senator Murray, I would like to ask a supplemental question to Senator Angus's line of questioning. It touches on section 24 of the Constitution Act, which you quoted a moment ago. It provides for the Governor General to appoint or to name the senators.

To the best of my knowledge, the basis on which the Prime Minister holds a prerogative in this area is a 1935 order in council, which listed the prerogatives of the Prime Minister to appoint ministers, deputy ministers, chief justices and so on, including senators. There is an 1896 order in council which apparently touches on the same thing but I have not been able to find it. The 1935 order, signed on behalf of the Governor General in council, seems to stand to this day as the basis for the Prime Minister's prerogative.

Is there room in section 24 to change the entity? I believe the Governor General would be one obvious possibility, but is there something less than that and other than the Prime Minister in terms of a prerogative being given to an entity? There could be an

Le sénateur Angus : Le premier ministre a expliqué la raison pour laquelle il veut combler les postes au Sénat, il y en a maintenant neuf, 10 ou 11. Il va y en avoir un autre très prochainement. Arrive-t-il un moment où le premier ministre enfreint son obligation constitutionnelle en tant que premier ministre de ne pas combler les postes vacants?

M. Hogg : Il n'existe aucune jurisprudence qui ait imposé aux gouvernements l'obligation, par exemple, de tenir des élections partielles dans un certain délai. Ces élections sont souvent retardées pour des raisons difficiles à comprendre. Les gouvernements retardent souvent les nominations à divers organismes et conseils. Il serait difficile d'établir un genre de délai raisonnable qui pourrait être appliqué légalement. Les tribunaux ne se sont jamais prononcés. Aussi troublant que cela puisse être de voir le nombre de vos confrères et consœurs diminuer, il n'existe probablement aucun recours juridique à cet égard.

Le sénateur Angus : Lorsque les premiers ministres sont assermentés, l'une des choses qu'ils font, c'est de s'engager à respecter fidèlement la Constitution du Canada. La Constitution prévoit qu'il doit y avoir un Sénat composé d'un certain nombre de sénateurs. Lorsque le nombre descend à 90 ou 85, il me semble qu'on peut dire que le premier ministre a l'obligation constitutionnelle de pourvoir ces postes vacants.

Le sénateur Tkachuk : Je suis certain que beaucoup de conservateurs invoqueront cet argument.

M. Hogg : Je crois que l'on peut apporter cet argument, mais je ne pense pas qu'il repose sur une base juridique bien solide. Un tribunal serait très réfractaire à l'idée d'élaborer des lignes directrices concernant les nominations à des postes de hauts fonctionnaires, qui sont en grande partie des questions de politique pour le gouvernement. Je pense qu'un tribunal ne se mêlerait pas de cela, même si je comprends totalement ce que vous dites, sénateur.

Le sénateur Angus : L'idée est là.

Le président : Avant de céder la parole au sénateur Watt, suivi du sénateur Murray, j'aimerais poser une question supplémentaire dans le même ordre d'idées que le sénateur Angus. Ma question porte sur l'article 24 de la Loi constitutionnelle, que vous avez cité il y a quelques instants. Cet article permet au gouverneur général de nommer les sénateurs.

D'après ce que je sais, la prerogative du premier ministre dans ce domaine repose sur un décret de 1935 qui énumérait les privilèges du premier ministre de nommer les ministres, les sous-ministres, les juges en chef et ainsi de suite, y compris les sénateurs. Il y a aussi un décret de 1896 qui, apparemment, porte sur la même chose, mais je ne suis pas arrivé à le trouver. Le décret de 1935, signé au nom du gouverneur général en conseil, semble toujours applicable aujourd'hui et constitue le fondement de la prerogative du premier ministre.

L'article 24 permet-il de changer l'entité? Je pense que le gouverneur général serait une possibilité évidente, mais y a-t-il moins que cela, et autre chose que la prerogative du premier ministre, que l'on pourrait accorder à une entité? Il pourrait y

appointments commission or somebody who would take advice through a permissive process conducted by the provinces or by some entity of Parliament, for example.

Mr. Hogg: Senator, that idea would count as an amendment of section 24. I say that because there are many references, as you know, to the Governor General scattered through the Constitution Act, 1867 and in the Constitution Act, 1982.

They are there because of the conventions of responsible government, and one of the conventions of responsible government, even without the order in council to which you referred, would be the Prime Minister's function to provide advice to the Governor General, because we would not leave the Governor General to make decisions by herself. She can only act on the advice of the Prime Minister under our notions of responsible government.

If we were to change the way in which the advice is developed and given to the Governor General, it would constitute a change to section 24. Section 24 incorporates the rules of responsible government that turn section 24 into an acceptable democratic provision and not just an autocratic, monarchical ability to pick members of the upper house.

The Chairman: If a prime minister attempted to delegate that in the way that I described, do you believe that it would be caught, in terms of the conventions you described, in a way that would involve an amendment to section 24?

Mr. Hogg: Yes.

Senator Watt: As you are probably aware, I am from the North. I will try to condense my concerns. Northerners always have a great deal of difficulty voicing their opinions and being heard in the rest of Canada, especially on the matter of climate change in the Arctic, where we are witnessing things that have never been seen before. For that reason, I am looking for ways that we can increase our representation in the House of Commons. I believe that some reform must take place not only in the Senate, but also in the House of Commons. Currently, we are dealing with only Senate reform and so I will try to restrict myself to that. I understand the four items you mentioned in respect of the amending formula. Section 44 overrides and does not touch upon sections 41, 42 and 43, as you described.

Mr. Hogg: Yes.

Senator Watt: If that were the case and if Bill S-4 were deemed constitutional, it would still allow the Prime Minister to make additional appointments if there is a need. If a region or a group of people with common interests could also be dealt with if the Prime Minister was to deem it necessary to increase seats in the Senate. Under a new process, would it be possible for the Prime Minister to appoint Inuit, for example, from the four northern regions by classifying them as guaranteed seats?

avoir une commission des nominations ou quelqu'un qui prendrait des conseils dans le cadre d'un processus permissif mené par les provinces ou par une entité du Parlement, par exemple.

M. Hogg : Sénateur, cette idée constituerait une modification de l'article 24. Je dis cela parce qu'il y a beaucoup de références, comme vous le savez, au gouverneur général dans la Loi constitutionnelle de 1867 et de 1982.

Ces références sont là à cause de conventions de gouvernement responsable, et l'une des conventions d'un gouvernement responsable, même sans le décret auquel vous avez fait référence, serait la fonction du premier ministre de prodiguer des conseils au gouverneur général, parce que l'on ne donnerait pas la permission à la gouverneure générale de prendre des décisions par elle-même. Elle ne peut agir que sur recommandation du premier ministre selon nos notions de gouvernement responsable.

Si nous devons changer la façon dont les conseils sont conçus et donnés à la gouverneure générale, cela constituerait une modification à l'article 24. L'article 24 précise les règles d'un gouvernement responsable qui font de l'article 24 une disposition démocratique acceptable, et ne confèrent pas seulement une capacité autocratique ou monarchique de choisir les membres de la chambre haute.

Le président : Si un premier ministre tentait de déléguer ce pouvoir de la façon dont je l'ai décrit, croyez-vous que cela serait perçu, en ce qui concerne les conventions que vous avez décrites, comme impliquant une modification à l'article 24?

M. Hogg : Oui.

Le sénateur Watt : Comme vous le savez probablement, je suis du Nord. Je vais essayer de condenser mes préoccupations. Les habitants du Nord ont toujours beaucoup de difficulté à exprimer leur opinion et à se faire entendre dans le reste du Canada, surtout en ce qui concerne les changements climatiques dans l'Arctique, où nous sommes témoins de choses qui ne se sont jamais produites auparavant. C'est pourquoi je cherche des moyens pour que nous puissions augmenter notre représentation à la Chambre des communes. Je crois qu'il faut réformer non seulement le Sénat, mais la Chambre des communes également. Actuellement, nous ne traitons que de la réforme du Sénat, et je vais essayer de me limiter à cela. Je comprends les quatre éléments que vous avez mentionnés concernant la formule d'amendement. L'article 44 a la priorité et ne touche pas les articles 41, 42 et 43, comme vous l'avez décrit.

M. Hogg : C'est exact.

Le sénateur Watt : Dans ce cas, et si le projet de loi S-4 était jugé constitutionnel, le premier ministre pourrait quand même faire d'autres nominations si nécessaire, si une région ou un groupe de personnes ayant des intérêts communs pouvait être pris en compte et si le premier ministre jugeait nécessaire d'accroître le nombre de sièges au Sénat. Selon un nouveau processus, serait-il possible pour le premier ministre de nommer des Inuits, par exemple, des quatre régions du Nord en considérant que leurs sièges sont garantis.

I am a senator who represents the people in the north. I have no guarantee that when the time comes I will be replaced by an Aboriginal person with the same knowledge. Instead, I could be replaced with a person from a different culture. Could you enlighten me on that concern? How do I deal with such a predicament? I have been combating proposed and existing legislation for 23 years that, at times, has a great deal of reverse economic, social and cultural impact on northerners. Rather than advancing us, it has regressed us. This must stop. I am trying to find a solution to this problem, which is not good for the country or for northerners.

Mr. Hogg: Senator Watt, if I am not meeting your question, come back to me and clarify what I have missed.

A prime minister is restricted by the number of senators for each region, which is established by law and the prime minister cannot change that. In addition, a prime minister cannot secure the enactment of a law that would fetter the existing power in section 29 to make appointments to the Senate. That leaves a prime minister with the discretion to pick someone when a vacancy comes forward. I see no reason why a prime minister could not adopt a non-binding policy that Aboriginal persons would be summoned to the Senate in sufficient numbers from those areas of the country where there is heavy representation of Aboriginal people.

I do not see any reason why there could not be an informal understanding of that kind, falling short of a legal obligation. Nevertheless, an informal understanding of that kind might work well.

Senator Watt: Two other areas also concern me. The people who live on the coast make a living off the coast by fishing, et cetera. I have been part of the fishing community for quite a number of years and I have watched the tendency of the government to move forward without proper consultation with those who need the economy just to stay alive or to grow.

I imagine the matter of representation would apply to the people living on the coast as well because they are underrepresented. The use of the word "region" is passé. I do not think we should forget about where we came from and what makes this country survive. If we forget about our past, we will not lead our country in the right direction. Certainly, our politicians will never know who they are.

The people living in Quebec have a tendency to want to do things their own way. As an example, they enacted a language law to protect the French language. There are many people living outside of Quebec who also need protection. They require services in their communities that, according to the law and the way I understand it, are supposed to be provided. However, we have learned over time that they are not provided with the kinds of services that they originally expected.

Je suis sénateur et je représente les peuples du Nord. Rien ne me garantit qu'au moment venu, je serai remplacé par une personne autochtone ayant les mêmes connaissances. Au lieu de cela, je pourrais être remplacé par une personne de culture différente. Pourriez-vous éclairer ma lanterne à ce sujet? Quoi faire en pareil cas? Cela fait 23 ans que je me bats contre des projets de loi et des lois existantes qui, parfois, ont eu des répercussions économiques, sociales et culturelles négatives sur les habitants du Nord. Au lieu de nous faire progresser, ces propos nous font régresser. Cette situation doit cesser. Je tente de trouver une solution à ce problème, ce n'est pas bon pour le pays ni pour les habitants du Nord.

M. Hogg : Sénateur Watt, si je ne réponds pas à votre question, reprenez-moi et clarifiez ce que j'aurai manqué.

Le premier ministre est lié à un nombre de sénateurs pour chaque région, nombre qui est établi par la loi et que le premier ministre ne peut pas changer. En outre, un premier ministre ne peut faire adopter une loi qui entraverait le pouvoir existant à l'article 29, en vue de nommer des sénateurs. Cela laisse au premier ministre le pouvoir discrétionnaire de choisir quelqu'un lorsqu'un poste devient vacant. Je ne vois pas pourquoi le premier ministre ne pourrait pas adopter une politique non exécutoire précisant que des personnes autochtones provenant des régions du pays où il y a une forte représentation de peuples autochtones pourraient être nommées au Sénat en nombre suffisant.

Je ne vois pas pourquoi il ne pourrait pas y avoir une sorte d'entente informelle, faute d'une obligation juridique. Néanmoins, une entente informelle de ce genre pourrait bien fonctionner.

Le sénateur Watt : Deux autres questions m'inquiètent également. Les gens qui vivent sur la côte vivent de la pêche qu'ils pratiquent au large des côtes. J'ai fait partie de cette communauté pendant plusieurs années et j'ai été témoin de la tendance du gouvernement à prendre des décisions sans consulter ceux qui ont besoin de l'économie de la région pour survivre ou pour espérer vivre mieux.

J'imagine que la question de la représentation s'appliquerait également aux gens qui vivent sur la côte parce qu'ils sont sous-représentés. Le terme « région » est désuet. Je crois qu'il ne faut pas oublier nos racines et ce qui fait que notre pays réussit à survivre. Si nous oublions notre passé, nous n'allons pas orienter notre pays dans la bonne direction. Certes, nos politiques ne connaîtront jamais leur origine.

Les gens qui vivent au Québec ont tendance à vouloir faire les choses à leur façon. Par exemple, ils ont adopté une loi sur la langue pour protéger la langue française. Beaucoup de personnes qui vivent à l'extérieur du Québec ont aussi besoin de protection. Elles ont besoin de services dans leurs collectivités, services qui, selon la loi et la façon dont je comprends les choses, sont censés leur être offerts. Cependant, nous avons appris avec le temps que ces gens-là ne reçoivent pas le genre de services auxquels ils s'attendaient au départ.

Senator Murray: Professor Hogg, you have been extremely generous and helpful to parliamentary committees in the past and to governments and officials and ministers. We appreciate you coming here on this issue today.

Mr. Hogg: Thank you.

Senator Murray: I have a couple of fairly quick questions. First, do you agree with our previous witnesses that it will take unanimity to abolish the Senate?

Mr. Hogg: That is an issue I have not thought through.

Senator Murray: We can wait.

Mr. Hogg: Can I let it percolate for a while? Just as a preliminary point, I would say that issue is not listed in section 41, the unanimity requirement. The only references to the Senate are in section 42, the 7-50 requirement. It is true that section 42 does not contemplate abolition.

Let me give you a tentative answer, bearing in mind it is not well thought through. The default position, if you like, is the 7-50 formula. That is reinforced by the references to the Senate in section 42 which, of course, references the 7-50 formula.

I would be inclined to think that we would limit unanimity to the five matters listed in section 41. If that were the case, then the Senate could be abolished under the 7-50 formula. I would like to rethink that answer, particularly if you had a different view, Senator Murray; I would wonder whether I was right.

Senator Murray: On another matter, Professor Hogg, when you were speaking about the process under 7-50 with the Senate, the House of Commons and then seven provinces, I just want to confirm that there is no preordained order in which this needs to be done. We think we are about to pass a constitutional amendment proposal and that it will go to the provinces and arguably the federal government can make up its mind on the basis of what level of consensus there was among the provinces before they decided what to do.

Mr. Hogg: I am sure that is correct.

Senator Murray: You have indicated that it is probably all right that the federal draftsmen can probably draft a valid law to hold a consultative senatorial election. What do you say about provincial laws that purport to do this? Senator Waters was appointed following an election in Alberta held under provincial statute and Alberta is strongly of the view, as repeated yesterday by its minister, that senatorial consultative elections must be on a province-by-province basis and not on a national process, which I think is the direction Mr. Harper is going.

Le sénateur Murray : Professeur Hogg, vous avez été extrêmement généreux et utile pour les comités parlementaires dans le passé ainsi que pour les gouvernements, les fonctionnaires et les ministres. Nous vous remercions d'être là pour discuter de cette question aujourd'hui.

M. Hogg : Merci.

Le sénateur Murray : J'aimerais vous poser quelques questions rapides. D'abord, êtes-vous d'accord avec les témoins que nous avons entendus antérieurement qu'il faudra l'unanimité pour abolir le Sénat?

M. Hogg : C'est une question à laquelle je n'ai pas réfléchi.

Le sénateur Murray : Nous attendrons.

M. Hogg : Est-ce que je peux la laisser mijoter quelques minutes? D'abord, je dirais que cette question ne fait pas partie de l'article 41, qui porte sur l'obligation d'unanimité. Les seuls renvois au Sénat sont prévus à l'article 42, c'est-à-dire la formule d'amendement 7-50 qui est obligatoire. Il est vrai que l'article 42 ne prévoit pas l'abolition du Sénat.

Permettez-moi de vous donner une réponse provisoire, en tenant compte du fait que je n'y ai pas réfléchi profondément. La position par défaut, si vous voulez, c'est la formule 7-50. Cette formule est renforcée par les renvois au Sénat prévus à l'article 42 qui, bien sûr, fait référence à la formule 7-50.

J'aurais tendance à croire que l'on devrait restreindre l'unanimité aux cinq questions énumérées à l'article 41. Si tel était le cas, alors le Sénat pourrait être aboli en vertu de la formule 7-50. J'aimerais repenser à cette réponse, surtout si vous avez une opinion différente, sénateur Murray; je me demande si j'avais raison.

Le sénateur Murray : À propos d'une autre question, professeur Hogg, lorsque vous parliez du processus prévu dans la formule 7-50 concernant le Sénat, la Chambre des communes et les sept provinces, je veux simplement confirmer qu'il n'y a pas d'ordonnance préétablie précisant que cela doit être fait. Nous pensons être sur le point d'adopter une proposition d'amendement constitutionnel qui sera soumise aux provinces, et on pense que le gouvernement fédéral pourra vouloir faire son nid en fonction du niveau de consensus qu'il aura dégagé entre les provinces avant de décider quoi faire.

M. Hogg : Je suis certain que cela est correct.

Le sénateur Murray : Vous avez dit qu'il est probablement correct que les rédacteurs du gouvernement fédéral puissent rédiger une loi valide prévoyant la tenue d'élections au Sénat. Que pensez-vous des lois provinciales qui visent cet objectif? Le sénateur Waters a été nommé après une élection tenue en Alberta en vertu d'une loi provinciale et l'Alberta est fortement d'avis, comme l'a répété hier son ministre, que des élections consultatives sénatoriales doivent être tenues province par province et non selon un processus national, ce qui est, à mon avis, l'orientation qu'a prise M. Harper.

Even if they had to go for peace, order and good government, the federal drafters could probably draft a valid law. Under what head of power could provinces have a law for a consultative election?

Mr. Hogg: That is quite a difficult question. On the face of it, it seems to be a law in relation to federal institution over which they have no authority.

Again, this is another question I have not thought through. Provinces can provide for referenda and measures to consult people. It may be that a province could design something that is a consultation, but does not bind anyone to do anything, even though it yields somebody who, they hope, will be appointed to the Senate.

I do not know the answer to the question. I think the constitutionality of the provincial law providing for an election is something that would be worth a review. It is not obvious to me.

Senator Murray: Did you take a look at the Alberta law?

Mr. Hogg: No, I have not seen the Alberta law.

Senator Murray: It is worth doing.

I will not be here tomorrow to ask your friend, Professor Monahan, about the statement in his book, *Constitutional Law*, talking about section 44. He says that section 44 was intended to replace section 91(1) of the Constitution Act, 1867. He says that section 91(1) was construed in an extremely narrow fashion by the Supreme Court of Canada in the Senate reference. Then he goes on to say that the drafters of the new federal amending power were attempting to codify the Supreme Court's analysis in the Senate reference.

Do you agree with that?

Mr. Hogg: I do agree with that, although I did not realize that was in his book.

Senator Murray: They could not have codified what the court said in 1980 about tenure because, as you pointed out in your brief, what the court said was that it depends. They said that at some point, a reduction of the term of office might impair the functioning of the Senate in providing what Sir John A. Macdonald described as a sober second thought in legislation. To answer the question, we need to know what change of tenure is proposed.

If Professor Monahan is right, then the issue in a reference, it seems to me, would be whether a change from age 75 to an eight-year fixed term is mere housekeeping, as the Supreme Court talked about in section 91(1) or whether it is a more fundamental change.

Mr. Hogg: What I tried to say in my testimony, and it is in my written testimony as well, is that it is hard to imagine the court saying that the section 44 power to make laws in relation to the

Même s'ils décidaient d'opter pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement, les rédacteurs fédéraux pourraient probablement rédiger une loi valide. En vertu de quel pouvoir les provinces pourraient-elles adopter une loi prévoyant une élection consultative?

M. Hogg : C'est là une question assez difficile. À première vue, il semble que ce soit une loi concernant une institution fédérale sur laquelle ils n'ont aucun pouvoir.

Là encore, c'est une autre question à laquelle je n'ai pas beaucoup réfléchi. Les provinces peuvent prévoir des référendums et des mesures de consultation populaire. Une province pourrait concevoir quelque chose qui ressemblerait à une consultation, mais qui ne serait pas exécutoire pour personne, même s'il en ressort quelqu'un qui, espèrent-ils, sera nommé au Sénat.

Je n'ai pas de réponse à la question. Je crois qu'il faudrait examiner la constitutionnalité des lois provinciales prévoyant une élection au Sénat. Ce n'est pas évident pour moi.

Le sénateur Murray : Est-ce que vous avez examiné la loi de l'Alberta?

M. Hogg : Non, je n'en ai pas pris connaissance.

Le sénateur Murray : Ça vaut la peine de le faire.

Je ne serai pas ici demain pour poser ma question à votre ami, le professeur Monahan, au sujet de la déclaration qu'il a faite dans son ouvrage intitulé *Constitutional Law*, au sujet de l'article 44. Il dit que l'article 44 visait à remplacer le paragraphe 91(1) de la Loi constitutionnelle de 1867. Il dit également que le paragraphe 91(1) a été interprété de façon extrêmement restrictive par la Cour suprême du Canada dans le renvoi du Sénat. Il poursuit en disant que les rédacteurs des nouveaux pouvoirs fédéraux de modification tentaient de codifier l'analyse de la Cour suprême dans le renvoi du Sénat.

Êtes-vous d'accord à ce sujet?

M. Hogg : Oui, même si je n'avais pas réalisé que cela se trouvait dans son ouvrage.

Le sénateur Murray : Les rédacteurs ne pourraient codifier ce que la Cour a déclaré en 1980 au sujet du mandat parce que, comme vous le précisez dans votre mémoire, elle a dit que cela dépendait. La Cour a dit à un moment donné que la réduction du mandat pourrait entraver le fonctionnement du Sénat et l'empêcher de faire ce que sir John A. Macdonald décrivait comme une deuxième chambre d'examen objectif sur les lois. Pour répondre à la question, nous devons savoir quel changement de mandat est proposé.

Si le professeur Monahan a raison, alors la question dans un renvoi, il me semble, serait de savoir si un changement de mandat valide jusqu'à l'âge de 75 ans à un mandat fixe de huit ans est simplement un changement administratif, comme l'a précisé la Cour suprême au sujet du paragraphe 91(1), ou s'il s'agirait d'un changement plus fondamental.

M. Hogg : Ce que j'ai tenté de dire dans mon témoignage, et c'est également dans mon mémoire, c'est qu'il est difficile d'imaginer la Cour suprême dire que les pouvoirs conférés par

Senate is subject not only to the four things explicitly subtracted from it in section 42, but also to matters that the Senate reference referred to as “fundamental matters.” It seems more plausible to me, at least — and I do not say this is compelling — to take Monahan’s view that what they decided to do was to take the rather vague language of the Supreme Court and crystallize those matters that really could not be done unilaterally. They put the four of those in section 42. The corollary of that was everything was left in section 44.

You are quite right, the drafter did not follow the suggestions that the Supreme Court of Canada made about term limits for senators, because on the argument that I am making you would expect to see those in section 42 as well, but they are not there.

I think the better reading, and I am not saying this out of any loyalty to Monaghan —

Senator Murray: He is coming to argue, as you do, that it is a section 44 item.

Mr. Hogg: Yes. I think he is right and that way of expressing it is correct.

Senator Murray: I will not have a chance to confront him on his earlier statement and I regret that.

Mr. Hogg: I will pass on to him your desire to do that.

Senator Murray: I want to ask you about the Supreme Court. You will remember in 1960 when the Diefenbaker government addressed Westminster to set a retirement age of 75 for the superior, district and county courts. Mr. Diefenbaker secured unanimous consent of the provinces before doing that; that was pre-1982.

I think it was 1927 that Supreme Court of Canada judges had their retirement age fixed at 75. That would have been done by Parliament, I suppose, in an amendment to the Supreme Court Act. Have you thought about what Parliament might be able to do with the tenure of members of the Supreme Court of Canada now? Would it be valid to set a fixed term of eight years or 10 years, or reduce the retirement age to 65?

Mr. Hogg: The Constitution is not very clear about the Supreme Court of Canada. There are references in section 41 to the composition of the Supreme Court of Canada.

However, the Supreme Court of Canada is nowhere in the Constitution of Canada. It is simply, as you said, a Supreme Court Act that was passed under section 101 of the Constitution Act, 1867, which allows Parliament to provide for the “Constitution, Maintenance and Organization of a General Court of Appeal for Canada.”

If you looked at section 101 alone, you would probably conclude that just as Parliament could provide a retirement age for Supreme Court of Canada judges, it could provide for term limits for Supreme Court of Canada judges.

l’article 44 d’établir des lois concernant le Sénat sont assujettis non seulement aux quatre choses explicitement soustraites de l’article 42, mais également aux questions que l’on a décrites comme « questions fondamentales » dans le renvoi du Sénat. Il me semble plus plausible, à tout le moins — et je ne dis pas que cela est obligatoire — d’adopter l’opinion de M. Monahan, à savoir que ce que l’on a décidé de faire, c’est de prendre le langage plutôt vague de la Cour suprême et de cristalliser ces questions qui ne peuvent être en réalité décidées de façon unilatérale. On a mis les quatre éléments dans l’article 42. Le corollaire, c’est que tout a été laissé dans l’article 44.

Vous avez tout à fait raison, les rédacteurs n’ont pas suivi les suggestions qu’a faites la Cour suprême au sujet de la limite des mandats des sénateurs, parce que, d’après l’argument que j’apporte, on s’attendrait à les voir dans l’article 42 également, mais ils n’y sont pas.

Je crois qu’il faut en faire une meilleure lecture, et je ne dis pas cela par loyauté pour M. Monahan...

Le sénateur Murray : Il va venir soutenir, comme vous le faites, que c’est dans l’article 44.

M. Hogg : Oui. Je crois qu’il a raison et que cette façon de s’exprimer est exacte.

Le sénateur Murray : Je n’aurai pas la chance de le confronter sur sa déclaration antérieure, et je le regrette.

M. Hogg : Je vais lui transmettre votre désir de le faire.

Le sénateur Murray : J’aimerais vous poser une question au sujet de la Cour suprême. Rappelez-vous en 1960 lorsque le gouvernement Diefenbaker s’est adressé à Westminster pour fixer à 75 ans l’âge de la retraite des juges des cours supérieure, de district et de comté. M. Diefenbaker a obtenu le consentement unanime des provinces avant d’aller de l’avant; c’était avant 1982.

Je crois que c’est en 1927 que l’âge de la retraite des juges de la Cour suprême a été établi à 75 ans. Cela a été fait par le Parlement, je suppose, dans une modification à la Loi sur la Cour suprême. Avez-vous songé à ce que le Parlement pourrait faire concernant le mandat des membres de la Cour suprême du Canada actuellement? Serait-il légal d’établir un mandat fixe de huit ou 10 ans ou de ramener l’âge de la retraite à 65 ans?

M. Hogg : La Constitution n’est pas très claire au sujet de la Cour suprême du Canada. L’article 41 fait référence à sa composition.

Cependant, la Cour suprême du Canada ne figure nulle part dans la Constitution du Canada. Il s’agit simplement, comme vous l’avez dit, d’une Loi sur la Cour suprême adoptée en vertu de l’article 101 de la Loi constitutionnelle de 1867 qui permet au Parlement d’établir la « constitution, le maintien et l’organisation d’une Cour générale d’appel pour le Canada ».

Si vous prenez le seul article 101, vous conclurez probablement que tout comme le Parlement pourrait établir l’âge de la retraite des juges de la Cour suprême, il pourrait aussi limiter le mandat des juges de la Cour suprême du Canada.

I say that is the conclusion you might reach if you look at section 101 alone. As you know, the Supreme Court has developed some unwritten principles of constitutional law. Some of us do not like unwritten principles of constitutional law, but the judges do like them. One of them is the independence of the judiciary.

I think many of the arguments about the independence of the judiciary are completely fanciful, but the court does not always agree with me. There would be an argument that going to term limits for Supreme Court judges might impair their independence since they would have to think of what they were going to do in a future life at the same time as they were deciding cases. To my mind, that would not affect their judgment at all, but the argument will still be made that it might impair judicial independence and breach a principle of judicial independence.

Senator Murray: That might also be made for senators.

Mr. Hogg: Yes. It seems to me, though, that the Senate is an independent body in a different sense than a judge is supposed to be independent. Senators have political affiliations; there is nothing wrong with a senator voting for the party with which he or she is affiliated. I do not find the independence argument with respect to judges to be very strong, but I do not find it to be strong with respect to the Senate either.

The Chairman: You would not have any problem finding renewable terms for judges caught by the unwritten provision that the court has brought forward on its independence.

Mr. Hogg: Renewable provisions are getting difficult because it rests with the discretion of the government whether or not to renew a judge's appointment. Even there, it is probably fanciful to imagine that judges really would change their decisions in order to improve their chances of reappointment. However, a renewable appointment would be a more severe test of independence than would a simple term limit.

The Chairman: As I understand your earlier comments, you take the position that it would not be open to the government to take Bill S-4 as an initiative under section 42 to get around the veto of the Senate. In other words, as a section 44 change — housekeeping, if you want to use the language of the Supreme Court reference, which I guess is now passé — under section 44, clearly the power of the Senate is as it is with all other legislation; it is restricted under section 42 matters. Can the government shop this, that is, use a cafeteria approach — the Senate will not pass it but we will go to the provinces to get the amendment in place? I think you said that this could not be done.

Mr. Hogg: Are you asking me whether a law that I say is competent under section 44 could be enacted under a higher amending power than section 44?

À mon avis, c'est la conclusion que l'on pourrait tirer si l'on regarde seulement l'article 101. Comme vous le savez, la Cour suprême a élaboré certains principes non écrits de droit constitutionnel. Certains d'entre nous n'aiment pas les principes non écrits de droit constitutionnel, mais les juges les aiment beaucoup. L'un de ces principes est l'indépendance du système judiciaire.

Je crois que nombre des arguments au sujet de l'indépendance du système judiciaire sont tout à fait capricieux, mais la Cour n'est pas toujours d'accord avec moi. Certains pourraient prétendre que limiter le mandat des juges de la Cour suprême pourrait entraver leur indépendance puisqu'ils devraient penser à leur avenir tout en rendant leurs décisions. À mon avis, cela n'aurait aucune incidence sur leur jugement, mais certains prétendraient que cela pourrait nuire à l'indépendance du système judiciaire et entraver le principe qui sous-tend cette indépendance.

Le sénateur Murray : Le même argument pourrait être invoqué pour les sénateurs.

M. Hogg : C'est exact. Il me semble, cependant, que le Sénat est un organe indépendant mais pas au même titre qu'un juge est censé l'être. Les sénateurs ont des affiliations politiques; il n'y a rien de mal à ce qu'un sénateur vote pour le parti auquel il est affilié. Je ne crois pas que l'argument d'indépendance concernant les juges soit très solide, mais à mon avis, il ne l'est pas plus en ce qui concerne le Sénat.

Le président : Il ne serait pas difficile de trouver des mandats renouvelables pour les juges dans les dispositions non écrites que la Cour aura mises de l'avant concernant son indépendance.

M. Hogg : Les dispositions sur le renouvellement des mandats deviennent difficiles parce qu'elles reposent sur la discrétion du gouvernement qui doit décider ou non de renouveler la nomination d'un juge. Et même là, il est probablement fantaisiste d'imaginer que les juges changeraient vraiment leurs décisions pour améliorer leurs chances d'être nommés à nouveau. Cependant, une nomination renouvelable serait un critère plus sévère d'indépendance qu'une simple limite du mandat.

Le président : D'après ce que je comprends de vos commentaires antérieurs, vous êtes d'avis que le gouvernement ne pourrait prendre le projet de loi S-4 comme une initiative établie en vertu de l'article 42 pour contourner le veto du Sénat. Autrement dit, en tant que changement apporté à l'article 44 — c'est-à-dire administratif, si l'on veut utiliser la terminologie du renvoi à la Cour suprême, qui à mon avis est maintenant dépassée — en vertu de l'article 44, il ne fait aucun doute que le pouvoir du Sénat est tel qu'il est en comparaison avec toutes les autres lois. Il est restreint aux questions énoncées à l'article 42. Est-ce que le gouvernement peut spéculer, c'est-à-dire présumer que le Sénat ne l'adoptera pas et s'adresser ensuite aux provinces pour mettre la modification en place? Je pense que vous avez dit que cela ne pourrait être fait.

M. Hogg : Est-ce que vous me demandez si une loi que j'estime être valide en vertu de l'article 44 pourrait être adoptée en vertu d'un pouvoir de modification plus élevé, prévu à l'article 44?

The Chairman: You are getting ahead of me. I was going to come to abolition ultimately and to which is the higher authority, section 44 or sections 42 and 38 together, in terms of ending the Senate. I think there at least is an argument that, having put aside the word “housekeeping,” this is a change — the abolition of the Senate — which can also be incorporated into section 44.

Your reading of the Constitution is that the 7-50 rule covers precisely the things in section 42 and only the things in section 42. Therefore, the rest must fall under section 44. I was going to get to that, but before I do, can the government shop this initiative — either take Bill S-4 as a section 44 or a section 42? Does it have that choice?

Mr. Hogg: Obviously, there is a respectable point of view, as articulated by Senator Murray, that you may be in section 42 anyway because it is a fundamental change in terms of the Senate reference. I do not agree with that; but if one did take that view, then presumably you would need the 7-50 procedure because you would be outside of section 44.

If you agreed with me that it falls within section 44, I do not see any difficulty in taking it to the provinces. That would be otiose, according to my theory, because they would not need to agree. However, would there be any impediment to doing so if the government wanted to do so? I do not think so.

The Chairman: It simply could have gone to the provinces with Bill S-4 and not bothered with an attempt under section 44, if it had wanted to; is that correct? I just want to make sure I understand you.

Mr. Hogg: I am not sure I understand you. If you are saying that the Government of Canada could have first consulted the provinces on Bill S-4 before the bill was introduced in the Senate, I do not see any reason why not.

The Chairman: Had the government done that and introduced it in the House — because it would have consulted the provinces and met the test of Bill C-110 — passed it in the House and sent it to the Senate, the Senate would have had only a six-month suspensive veto on the matter, assuming the provinces gave the necessary approvals.

Mr. Hogg: That would then depend on what is the correct characterization of the amendment. If the correct legal characterization is, as I say, that it is a section 44 matter, then the suspensive veto for the Senate does not apply and the Senate would have to be a party to the —

The Chairman: I think that is what you said in the beginning, if I understood you correctly.

The next question is this: If it is part of a larger package that does require section 42, then would that be the route to go?

Le président : Vous me devancez. J'allais en venir à l'abolition ultimement, et je voudrais savoir quelles dispositions sont prépondérantes, l'article 44 ou les articles 42 et 38 réunis, si on veut abolir le Sénat? Je crois qu'on dit moins que si on oublie le terme « administratif », l'abolition du Sénat est un changement qui peut être incorporé à l'article 44.

Vous interprétez la Constitution en assumant que la règle de 7-50 couvre précisément les choses énoncées à l'article 42 et seulement ces choses-là. Par conséquent, pour les autres, il faut s'en remettre à l'article 44. J'allais en venir là, mais avant de le faire, est-ce que le gouvernement peut « magasiner » cette initiative — soit considérer le projet de loi S-4 comme faisant partie soit de l'article 44, soit de l'article 42? A-t-il ce choix?

M. Hogg : De toute évidence, c'est là un point de vue respectable, tel que l'a exprimé le sénateur Murray, c'est-à-dire que l'on peut invoquer l'article 42 de toute façon parce qu'il s'agit d'un changement fondamental en ce qui concerne le renvoi du Sénat. Je ne suis pas d'accord; mais si l'on adoptait cette opinion, il faudrait probablement s'en remettre aux procédures de la formule 7-50 parce que l'on serait en dehors de la portée de l'article 44.

Si vous convenez avec moi que cela tombe sous la compétence de l'article 44, je n'ai aucun problème à soumettre cela aux provinces. Cela serait inutile, selon ma théorie, parce qu'elles n'auraient pas besoin d'être d'accord. Cependant, je ne crois pas que l'on pourrait empêcher le gouvernement de le faire s'il le voulait. Je ne le crois pas.

Le président : Il aurait pu simplement soumettre le projet de loi S-4 aux provinces et ne pas se préoccuper de tenter de le présenter en vertu de l'article 44, s'il l'avait voulu. Est-ce exact? Je veux simplement m'assurer de vous comprendre.

M. Hogg : Je ne suis pas certain de vous comprendre. Si vous dites que le gouvernement du Canada aurait pu d'abord consulter les provinces au sujet du projet de loi S-4 avant qu'il ne soit présenté au Sénat, je ne vois pas pourquoi il n'aurait pas pu le faire.

The Chairman : Si le gouvernement avait procédé ainsi et déposé le projet de loi à la Chambre — parce qu'il aurait consulté les provinces et respecté le critère du projet de loi C-110 — qu'il l'avait adopté à la Chambre et renvoyé au Sénat, le Sénat n'aurait eu qu'un veto suspensif de six mois, en supposant que les provinces aient donné les approbations nécessaires.

M. Hogg : Cela dépend de la description exacte de l'amendement. Si la description juridique exacte est, comme je l'ai dit, que c'est une question qui relève de l'article 44, alors le veto suspensif du Sénat ne s'applique pas et le Sénat devrait être partie...

Le président : Je crois que c'est ce que vous avez dit au début, si je vous ai bien compris.

La question suivante est celle-ci : si cela fait partie d'un ensemble plus large qui nécessite effectivement l'article 42, alors est-ce que ce serait la procédure à adopter?

Mr. Hogg: Yes. This is the thought I was trying to articulate earlier on with Senator Austin. If this was simply an essential part of a larger package that was a section 42 matter, then that would take it outside of section 44.

The only comment I can make is that I did look carefully at the testimony of the Prime Minister and the preamble to the bill as well. Although the preamble is not terribly illuminating, it certainly does not imply that it is simply part of a larger package; and, of course, the Prime Minister was explicit that this was a reform which stood on its own merits.

My testimony has been premised on that assumption. However, I recognize that if it really were simply part and parcel of a single ball of wax that was a section 42 matter, then it could not be done under section 44.

Senator Fraser: Being neither a lawyer nor a former constitutional minister nor anything learned in these grounds, I was fascinated by the discussion arising out of Senator Angus's question as to whether there is a constitutional obligation to fill Senate seats at some point.

I went back to the Constitution Act, 1867, which states in section 32:

When a Vacancy happens in the Senate by Resignation, Death, or otherwise, the Governor General shall by Summons to a fit and qualified Person fill the Vacancy.

Would that not suggest, subject to the normal delays with which we are all familiar in filling a certain proportion of the seats, that at some point those seats must be filled and that you cannot let the vacancies pile up and pile up?

Mr. Hogg: That is a fair point. It does say "shall" appoint to fill the vacancy. The issue that we have never faced is we have never had, as far as I know, a government say, "I am not going to fill these vacancies."

Senator Fraser: We have one now.

Mr. Hogg: To get back to my response to Senator Angus, I think that a court would be very reluctant to stipulate any kind of time frame for these kinds of appointments because we know that appointments are often delayed for a variety of political reasons. Courts would be reluctant to issue an injunction to a government to force them to fill appointments.

I suppose that if there was an absolutely unequivocal statement by the government of the day that it was not going to fill vacancies, then perhaps that might be a matter that could be brought before a court. That would be akin to changing the Constitution.

Senator Fraser: I was wondering in particular what would happen, for example, if, through the normal occurrence of vacancies, a province found itself with no senators. Then surely one would be in a state of constitutional wrong, would one not?

M. Hogg: Oui. C'est l'opinion que j'ai tenté de préciser tout à l'heure avec le sénateur Austin. S'il s'agissait simplement d'un élément essentiel d'un ensemble plus vaste qui était une question relevant de l'article 42, alors cela exclurait le recours à l'article 44.

Tout ce que je peux dire, c'est que j'ai examiné attentivement le témoignage du premier ministre et le préambule du projet de loi. Bien que le préambule ne soit pas extrêmement éclairant, il n'implique certainement pas que cela fait partie simplement d'un ensemble plus large et, bien sûr, le premier ministre a dit clairement que c'était une réforme qui reposait sur son seul bien-fondé.

J'ai basé mon témoignage sur cette hypothèse. Cependant, je reconnais que si c'était simplement partie d'un ensemble unique qui était une question relevant de l'article 42, alors, on ne pourrait procéder à la réforme en vertu de l'article 44.

Le sénateur Fraser: N'étant ni avocate ni ancienne ministre constitutionnelle ni spécialiste de ces questions, j'ai été fascinée par la discussion qu'a provoquée la question du sénateur Angus quant à savoir s'il y a obligation constitutionnelle de combler les sièges vacants au Sénat.

Je suis allée consulter la Loi constitutionnelle de 1867, qui stipule ceci à l'article 32 :

Le gouverneur général pourvoit aux sièges devenus vacants au Sénat pour cause de démission ou de décès ou pour toute autre cause par nomination de personnes compétentes et remplissant les conditions requises.

Cela ne voudrait-il pas dire, sous réserve des délais normaux auxquels nous sommes tous habitués en ce qui concerne le pourvoi d'un certain pourcentage de sièges, qu'à un moment donné, ces sièges doivent être pourvus et qu'on ne peut pas laisser les sièges vacants s'accumuler?

M. Hogg: C'est un commentaire assez juste. On dit « pourvoit » aux sièges devenus vacants. Le problème auquel on n'est jamais arrivé est qu'on n'a jamais eu, à ce que je sache, de gouvernement qui ait dit qu'il n'allait pas pourvoir les postes devenus vacants.

Le sénateur Fraser: Nous en avons un maintenant.

M. Hogg: Pour revenir à la réponse que j'ai donnée au sénateur Angus, je pense qu'une cour serait très hésitante à stipuler quelque délai que ce soit pour ce genre de nomination parce que nous savons que les nominations sont souvent retardées pour diverses raisons politiques. Les tribunaux hésiteraient à émettre une injonction à un gouvernement pour le forcer à effectuer des nominations.

Je suppose que si le gouvernement du jour faisait une déclaration absolument non équivoque, à savoir qu'il n'allait pas pourvoir les postes vacants, peut-être serait-ce là une question qui pourrait être soumise à un tribunal. Cela équivaldrait à changer la Constitution.

Le sénateur Fraser: Je me demandais en particulier ce qui se produirait si, par exemple, en raison des postes devenus vacants normalement, une province se retrouvait sans sénateurs. À ce moment-là, on enfreindrait la Constitution, n'est-ce pas?

Mr. Hogg: Yes. Again, it seems to me that if a province found itself with no senators and it was simply the result of relatively normal delays in making appointments, I do not think there would be any remedy. If, on the other hand, the government of the day said, "We are sick of having senators from Prince Edward Island, so we are not going to appoint any more," that might well be a breach of section 32.

You are quite right that I was not clear enough and was too unequivocal in answering Senator Angus's questions. There may well be a case for a court in extreme cases where the government has made it clear it simply is not going to make appointments.

Senator Fraser: Even if a court does not act, this would still suggest an obligation.

Mr. Hogg: There is certainly a moral and political obligation.

Senator Austin: I will pick up, as I promised, on the subject that Senator Fraser, Senator Angus and Senator Murray have been pursuing, because it is seminal to our consideration of Bill S-4.

I liked the phrase you used, "in extreme cases." I would like to examine with you where you find the law that permits the court to do things in extreme cases. Surely you find it in the law of constitutional convention because there is no written law that says, "In extreme cases, such and such shall result."

You have admitted, I believe, that there is conventional and constitutional law, but the issue is where and what conventional and constitutional law. Can I take you that far?

Mr. Hogg: In my response to Senator Fraser, I was not thinking particularly of conventions. I was really focussing on the word "shall" in section 32 and drawing a distinction between the normal political delays, which we have grown accustomed to endure from governments of all stripes and where I say a court would be unlikely to want to intervene, and a clear case of a government announcing that it would not make appointments. I say then there would be an argument that the word "shall" in section 32 has not been complied with. I am not relying on a convention when I say that is such an extreme case that it could be a breach of section 32.

Senator Austin: Let me test you in terms of judicial independence that Senator Murray referred to. The Supreme Court of Canada Act is an act by Parliament. Parliament can remove that act and abolish the Supreme Court of Canada. Would there be any constitutional limits that you could find on the abolition of the Supreme Court of Canada? Otherwise, your strict construction permits Parliament to make an essential change to the way in which our Constitution has operated since 1874, I believe.

Mr. Hogg: To give a similar reply as I gave to Senator Murray, of course we did not have a Supreme Court of Canada in 1867 when the nation was first formed. I think the Supreme Court Act

M. Hogg : C'est exact. Là encore, il me semble que si une province se retrouvait sans sénateurs et que cela était simplement le résultat de délais relativement normaux pour effectuer les nominations, je ne crois pas qu'il y aurait quelque remède que ce soit. Si, par contre, le gouvernement de l'époque disait : « Nous en avons marre des sénateurs de l'Île-du-Prince-Édouard, nous n'allons donc plus faire de nominations », cela pourrait équivaloir à enfreindre l'article 32.

Vous avez tout à fait raison de dire que je n'ai pas été suffisamment clair et que j'ai été trop catégorique dans ma réponse aux questions du sénateur Angus. Il se pourrait qu'en situation extrême, on soumette la question au tribunal lorsque le gouvernement a établi clairement qu'il n'allait tout simplement pas faire de nominations.

Le sénateur Fraser : Même si un tribunal n'agit pas, cela laisserait quand même sous-entendre qu'il y a obligation.

M. Hogg : Il y a certainement obligation morale et politique.

Le sénateur Austin : Je vais revenir, tel que promis, sur la question soulevée par le sénateur Fraser, le sénateur Angus et le sénateur Murray, parce que c'est déterminant pour notre examen du projet de loi S-4.

J'ai bien aimé votre expression « en des cas extrêmes ». J'aimerais examiner avec vous les situations où vous estimez que la loi permet au tribunal de faire des choses dans des cas extrêmes. C'est sans doute en référence à une loi sur les conventions constitutionnelles, parce qu'il n'y a pas de loi écrite qui dit « en des cas extrêmes, telle ou telle chose doit se faire ».

Vous avez reconnu, je crois, qu'il y a le droit conventionnel et le droit constitutionnel, mais la question est de savoir où et quand ces deux types de droit s'appliquent. Est-ce que je peux vous amener jusque-là?

M. Hogg : Dans ma réponse au sénateur Fraser, je ne pensais pas particulièrement aux conventions. Je me concentrais vraiment sur le terme « pourvoit » à l'article 32 et j'ai établi une distinction entre les délais politiques normaux, auxquels nous sommes habitués de la part des gouvernements de toutes allégeances, et les cas où je dis qu'un tribunal serait peu susceptible d'intervenir, et un cas clair de gouvernement qui annoncerait qu'il ne fera plus de nominations. Je dis alors que l'on pourrait soutenir que le terme « pourvoit » utilisé à l'article 32 n'a pas été respecté. Je ne m'en remets pas à une convention lorsque je dis que c'est un cas tellement extrême qu'il pourrait enfreindre l'article 32.

Le sénateur Austin : Permettez-moi de vous interroger sur l'indépendance judiciaire à laquelle le sénateur Murray a fait référence. La Loi sur la Cour suprême du Canada est une loi du Parlement fédéral. Le Parlement peut abroger cette loi et abolir la Cour suprême du Canada. À votre avis, y a-t-il des limites constitutionnelles qui pourraient empêcher d'abolir la Cour suprême du Canada? Autrement dit, votre strict énoncé permet au Parlement d'effectuer un changement essentiel à la façon dont notre Constitution fonctionne depuis 1874, je crois.

M. Hogg : Pour vous donner une réponse semblable à celle que j'ai fournie au sénateur Murray, bien sûr, nous n'avions pas de Cour suprême du Canada en 1867 lorsque le pays a pris forme. Je

was enacted in 1875, so for that period we had no Supreme Court of Canada. Theoretically, acting under section 101, we could go back to the early years of Confederation and cease to have a Supreme Court of Canada.

There are two problems with that. First, the Supreme Court of Canada is mentioned in section 41, and it is a mention that is a bit obscure. Of course, section 41 is the unanimity provision, and it lists the composition of the Supreme Court of Canada there, suggesting that even though the Supreme Court is a purely statutory body, there is some degree of constitutional protection for it. As I say, it is not very easy to understand that reference, but it is there and I think that would be a problem.

A second problem might be this unwritten rule of judicial independence which the Supreme Court of Canada has become fond of. They have used it to protect the salaries and perquisites of judges, to my distress. I would think that abolishing the Supreme Court of Canada would certainly attract arguments about the independence of the judiciary.

Senator Austin: Would you describe the unwritten rule as a convention of our Constitution?

Mr. Hogg: It goes beyond a convention. They have used the unwritten rule to actually strike down statutes, but I do not think a convention has ever been used to strike down a statute. Rather, a convention will change the way a statute operates. They have given this unwritten principle, which they invented, a higher status than a convention.

Senator Austin: I wish I could take you by steps through this but our time today is limited.

In repeated constitutional law cases in Canada, we have seen the imposition of Lord Sankey's living tree doctrine in the Privy Council case, the name of which I have now forgotten.

Mr. Hogg: The *Edwards* case.

Senator Austin: The Supreme Court of Canada has applied living tree doctrine arguments to many cases. We had Mr. Justice Willard Estey before us when we were dealing with proposed legislation for the Nisga'a, and he described the doctrine to us. Mr. Gibson argued that the living tree doctrine would apply to the interpretation of the essential character of the Senate and that the court would look at section 44 and still say that there is an enumeration. You said there was a corollary that everything was there, but the equal corollary is that it is illustrative only and does not argue to change the essential character of the Senate by unilateral — and by that I mean Parliament alone — methods. The court was clear in 1980 that the provinces had a role to play. Your argument is that the provinces gave up that role when they agreed to section 44.

Mr. Hogg: Yes.

pense que la Loi sur la Cour suprême a été adoptée en 1875, de sorte que pendant cette période, le Canada n'avait pas de Cour suprême. Théoriquement, si l'on agit en vertu de l'article 101, nous pourrions revenir aux premières années de la Confédération et cesser d'avoir une Cour suprême.

Cela pose deux problèmes. Premièrement, il est fait mention de la Cour suprême du Canada à l'article 41, et c'est une mention qui est un peu obscure. Bien sûr, l'article 41 est la disposition sur l'unanimité, et il mentionne la composition de la Cour suprême du Canada, indiquant que même si la Cour suprême est un organisme purement réglementaire, elle est relativement protégée par la Constitution. Ce que je dis, c'est qu'il n'est pas très facile de comprendre cette référence, mais elle est là et je pense que cela serait un problème.

Un deuxième problème pourrait être cette règle non écrite de l'indépendance du système judiciaire qu'affectionne particulièrement la Cour suprême du Canada. Elle l'utilise pour protéger les salaires et les à-côtés des juges, malheureusement. Je pense qu'abolir la Cour suprême du Canada susciterait certainement des arguments au sujet de l'indépendance du système judiciaire.

Le sénateur Austin : Diriez-vous que la règle non écrite est une convention de notre Constitution?

M. Hogg : Ça va au-delà. On a utilisé la règle non écrite pour abroger des lois, mais je ne pense pas qu'une convention n'ait jamais été utilisée pour ce faire. Plutôt, la convention changera la façon dont une loi est appliquée. On a donné à ce principe non écrit, qui a été inventé par les tribunaux, un statut plus élevé qu'une convention.

Le sénateur Austin : J'aimerais bien vous faire décrire le tout étape par étape, mais notre temps aujourd'hui est limité.

À plusieurs reprises dans les causes de droit constitutionnel au Canada, nous avons été en mesure de constater l'imposition de la doctrine de l'arbre de Lord Sankey dans une cause du Conseil privé, dont j'ai maintenant oublié le nom.

M. Hogg : L'affaire *Edwards*.

Le sénateur Austin : La Cour suprême du Canada a appliqué la doctrine de l'arbre à bien des causes. Nous avons entendu le témoignage du juge Willard Estey lorsque nous examinons le projet de loi concernant les Nisga'a et il nous a décrit la doctrine. M. Gibson a soutenu que la doctrine de l'arbre s'appliquerait à l'interprétation du caractère essentiel du Sénat et que la Cour examinerait l'article 44 et dirait quand même qu'il y a ici une énumération. Vous avez dit qu'il y avait un corollaire voulant que l'article 44 serait inclusif, mais un corollaire équivalent affirme que cela n'est qu'un exemple et que l'on ne soutient pas qu'il faut changer le caractère essentiel du Sénat par voie unilatérale — et par là j'entends le seul Parlement. La Cour a été claire en 1980 et a dit que les provinces avaient un rôle à jouer. Vous dites que les provinces ont abandonné ce rôle lorsqu'elles ont accepté l'article 44.

M. Hogg : Oui.

Senator Austin: Do you accept that there is another way of reading the Constitution that does not agree with you?

Mr. Hogg: Yes, I accept that. I do not think my view is compelling, although I think it is the better view. I agree with Patrick Monahan on that.

No, there is the argument that there are residual elements of the old Senate reference that continue to cling to the current provisions. I do not dismiss that argument; I simply say that in my view it is unlikely to be accepted by a court.

The Chairman: Once again, we have had a remarkable presentation and exchange of views. Thank you, Mr. Hogg, for your time and your responses to our questions.

The committee adjourned.

OTTAWA, Wednesday, September 20, 2006

The Special Senate Committee on Senate Reform met this day at 2:00 p.m. to examine the subject-matter of Bill S-4, to amend the Constitution Act, 1867 (Senate tenure), and the motion to amend the Constitution of Canada (Western regional representation in the Senate).

Senator Daniel Hays (*Chairman*) in the chair.

[*Translation*]

The Chairman: Honourable Senators, I call the meeting to order. We will continue this afternoon with our second group of witnesses. We welcome John Whyte.

[*English*]

He is a Senior Policy Fellow from the Saskatchewan Institute of Public Policy, and by video conference we have Professor Richard Simeon, William Lyon Mackenzie King Visiting Professor of Canadian Studies, Weatherhead Centre for International Affairs, Harvard University.

I welcome our witnesses and would invite them to make a presentation, following which we will have an opportunity to have a dialogue by way of questions from senators.

John Whyte, Senior Policy Fellow, Saskatchewan Institute of Public Policy, ss an individual: Thank you, very much Mr. Chairman. It is a great honour to be here and it is a joy to constitutional lawyers when the Constitution gets back on the political agenda.

I must say, it is like being in Tiananmen Square, with a huge picture of Chairman Mao looming over us only in the form of Professor Simeon.

The case for Senate reform is overwhelming. Political power in legal democracies is accountable power. It is constrained by constitutional rules, by structures of oversight and by electoral consent and sometimes by all three. I know that the Senate

Le sénateur Austin : Acceptez-vous qu'il y a une autre interprétation de la Constitution avec laquelle vous n'êtes pas d'accord?

M. Hogg : Oui, je l'accepte. Je ne crois pas que mon opinion soit péremptoire même si je pense que c'est la meilleure interprétation. Je suis d'accord avec Patrick Monahan à ce sujet.

Non, certains soutiennent que des éléments résiduels de l'ancien renvoi du Sénat continuent de s'accrocher aux dispositions actuelles. Je ne rejette pas cet argument. Je dis simplement qu'à mon avis, il est peu probable qu'il soit accepté par un tribunal.

Le président : Une fois de plus, nous avons assisté à une présentation et à un échange de vues remarquables. Merci, monsieur Hogg, de votre temps et d'avoir répondu à nos questions.

La séance est levée.

OTTAWA, le mercredi 20 septembre 2006

Le Comité sénatorial spécial sur la réforme du Sénat se réunit aujourd'hui à 14 h 00 pour étudier la teneur du projet de loi S-4, Loi modifiant la Loi constitutionnelle de 1867 (durée du mandat des sénateurs), et la motion pour modifier la Constitution du Canada (la représentation des provinces de l'Ouest au Sénat).

Le sénateur Daniel Hays (*président*) occupe le fauteuil.

[*Français*]

Le président : Honorables sénateurs, je déclare la séance ouverte. Nous poursuivons cet après-midi avec notre deuxième groupe de témoins. Nous accueillons John Whyte.

[*Traduction*]

Il est agrégé supérieur de recherche en politique de l'Institut de politiques publiques de la Saskatchewan, et par vidéoconférence, nous allons entendre M. Richard Simeon, professeur invité des études canadiennes William Lyon Mackenzie King, au Weatherhead Centre for International Affairs, Université Harvard.

Je souhaite la bienvenue à nos témoins et les invite à présenter un exposé, à la suite de quoi nous pourrions entamer un dialogue à partir des questions des sénateurs.

John Whyte, agrégé supérieur de recherche en politique, Institut de politiques publiques de la Saskatchewan, à titre personnel : Merci, monsieur le président. C'est un grand honneur d'être ici et c'est une grande joie pour les constitutionnalistes de voir que la Constitution redevient un sujet d'actualité.

J'avoue que je me sens un peu comme si j'étais sur la place Tiananmen, avec un immense portrait du président Mao qui me regarderait d'en haut, mais qui aurait les traits de M. Simeon.

Il est absolument nécessaire de réformer le Sénat. Dans les régimes démocratiques, le pouvoir politique est un pouvoir responsable. Il est limité par les règles constitutionnelles, par des mécanismes de contrôle et par le consentement des électeurs,

practises prudential constraint in the exercise of its power. That constraint may partially close the gap in democratic legitimacy and accountability but far better it is to formally subject that power to the standard mechanisms which, for legislative bodies, is elections.

Here are four accountability problems and they are all serious. The legislators are not elected. They are not in power through direct democratic choice. Worse, not being elected, there are no elections and hence there is little attention paid to the Senate. It is not a transparent legislative body because its opacity flows from the lack of a political process and perhaps a lack of interest — an unfounded lack of interest, but a lack of interest.

The Senate labours under popular distrust of the members' loyalty, sometimes cast as loyalty to appointers and sometimes cast in Canadian political science myth as loyalty to major commercial interests. I know these are unfounded and unfair. They are bases, though, of a legitimacy gap.

The work of senators is not democratically reviewable. It is not electorally supervised. Senators are not directly accountable for the decisions they make. Senate reform is urgent and many witnesses have said that, too.

This situation is not tolerable in a self-respecting liberal democracy and the only cure is elections and elections solve all four of those legitimacy problems.

There are other cures — radically truncated powers of the Senate or its sheer abolition — but costs of this cure are the loss of bicameralism and the loss of representational diversity, both of which I think are intolerable losses.

Robert Dahl, the American political scientist, said that democracy is premised on two features: The first is electoral consent and the second is due process in judicial and legislative and administrative processes, by which I mean exercising power under constraints.

The representational diversity that we would lose is not clear. In terms of the Constitution Act, 1867, it was seen to be the representation of property interests.

Most of the comments you have heard have presented the representational added value as being regional or provincial; that is as a manifestation of an element of the federal structure of Canada. Ned Franks thought the representational advantage might be that classes of under-represented citizens would be represented in Parliament. Those issues are both valuable, so valuable that considering abolition should be off the table.

et parfois, par ces trois éléments. Je sais que le Sénat exerce son pouvoir de façon prudente et limitée. On peut penser que cette prudence réduit en partie le déficit de légitimité démocratique et de responsabilité, mais il serait bien préférable d'assujettir ce pouvoir aux mécanismes habituels qui sont, pour les organes législatifs, les élections.

Voici quatre problèmes qui touchent la responsabilité du Sénat et ils sont tous graves. Les législateurs ne sont pas élus. Ils n'exercent pas leur pouvoir à la suite d'un choix démocratique direct. Pire encore, étant donné qu'ils ne sont pas élus, il n'y a pas d'élections et, par conséquent, les travaux du Sénat ne suscitent guère d'attention. Ce n'est pas un organe législatif transparent parce que son opacité découle de l'absence d'un processus politique et peut-être d'un manque d'intérêt — un manque d'intérêt injustifié, mais manque d'intérêt tout de même.

Le Sénat fait face à la méfiance de la population à l'égard de la loyauté de ses membres, que l'on qualifie parfois de loyauté envers les personnes qui les ont nommés et parfois qualifiée, selon un mythe des sciences politiques canadiennes, de loyauté envers les grands intérêts économiques. Je sais que ces accusations sont infondées et injustes. Elles sont toutefois à l'origine de ce déficit de légitimité.

Le travail qu'effectuent les sénateurs n'est pas contrôlé par la population. Il n'est pas surveillé par l'électorat. Les sénateurs ne sont pas directement responsables des décisions qu'ils prennent. Il est urgent de réformer le Sénat et de nombreux témoins le pensent aussi.

Dans un régime démocratique libéral qui se respecte, une telle situation est intolérable, et la seule solution est d'avoir un Sénat élu parce que les élections permettront de résoudre d'un coup ces quatre problèmes de légitimité.

Il y a d'autres options — amputer radicalement les pouvoirs du Sénat, voire l'abolir — mais ces options auraient un coût, la disparition du bicaméralisme et un manque de représentativité, deux pertes qui me paraissent intolérables.

Robert Dahl, le spécialiste américain de sciences politiques, affirme que la démocratie repose sur deux éléments : le premier est le consentement des électeurs et le second est le respect de l'équité procédurale dans les processus judiciaires, législatifs et administratifs, ce qui veut dire que le pouvoir doit être exercé en respectant certaines limites.

Il est difficile de savoir exactement en quoi il y aurait une perte de représentativité. Selon la Loi constitutionnelle de 1867, le Sénat devait représenter les intérêts fonciers.

Il ressort de la plupart des commentaires que vous avez reçus que l'aspect positif de la représentativité du Sénat est qu'il représente les régions et les provinces et qu'il reflète un élément de la structure fédérale du Canada. Ned Franks pensait que la représentativité du Sénat offrait l'avantage que les catégories de citoyens sous-représentées seraient alors représentées au Parlement. Ces deux aspects sont précieux, tellement précieux que l'abolition du Sénat est une solution qui devrait être écartée dès le départ.

Since we must reform the Senate, how should we go about it? There are two constraints. The first constraint relates to equality: One person, one vote is a serious constraint. We do not come close to it in the Senate, but it is a constraint. You should not ignore it entirely and one needs to not think that the American model is satisfactory in a 2006 modern democracy; that some votes count for 50, or 40 or 30 times more than some vote. It is a problem. Senate structure needs to work to accommodate equality with other representational interests.

The second constraint is Quebec's role in national politics, under which Quebec traditionally has one quarter of the legislators. That is a proposition we often forget about or think may not be important. When we forget the elements which structured bi-nationalism, by which we built the moral foundations of Canada, we become unstuck.

I suppose the 1982 constitutional amendment and the wonderful debate and letters between Premier Levesque and Prime Minister Trudeau tell us a bit about how intense the feelings were regarding traditional accommodation and how costly it may be to put them aside.

Charlottetown focused, inordinately or otherwise, on the quarter representation. It drove everything that was done in Charlottetown around Senate and Commons reform, and rightly so. Therefore, the size of the Senate should not go above 108, with 24 Quebec senators. That is the gap on the quarter representation. Maybe I am overstressing that, but I think not.

Consequently, we need to reduce the size of the Atlantic provinces, both for the need to keep the Quebec representation at about one quarter and to do better on the equality provision. That may just be the most naïve statement you have heard, that you could touch any vested Senate representation. However, even under the model I have set out in my submission, the Atlantic provinces are represented two and a half times the size of population as opposed to the West, which is one and a quarter times the size of its population. There is a limit to this representational deviation. We need to consider proportional representation. That is the best way to get diverse representation through incentives on parties to create lists that respect diversity. It not only enhances democratic reward, but also enhances representation.

We need to put constraints on the Senate through giving the first minister, the Prime Minister, power to oppose electoral burdens on senators in crucial circumstances. I indicated there ought to be a residual emergency power of dissolution for the Senate. I do not know if that is workable. It might be far better just to limit the number of terms. My idea for a term is that half

Puisqu'il faut réformer le Sénat, comment le faire? Il y a deux contraintes. La première contrainte concerne l'égalité : le suffrage égalitaire constitue une contrainte importante. Nous en sommes loin au Sénat mais c'est une contrainte. Il ne faudrait pas l'écarter entièrement et il ne faudrait pas penser que le modèle américain est acceptable dans une démocratie moderne en 2006; il y a des votes qui représentent 30, 40 ou 50 autres votes. Cela constitue un problème. La structure du Sénat devrait concilier le principe de l'égalité avec les autres aspects de la représentativité.

La deuxième limite vient du rôle que joue le Québec dans la politique nationale, qui accorde traditionnellement au Québec un quart des législateurs. C'est un principe que nous oublions souvent ou qui nous paraît parfois peu important. Si nous oublions les éléments qui ont structuré le binationalisme et qui constituent les bases morales du Canada, nous risquons de paralyser toute réforme.

Je dirais que l'amendement constitutionnel de 1982 ainsi que les très belles discussions auxquelles il a donné lieu entre le premier ministre Lévesque et le premier ministre Trudeau nous font comprendre jusqu'à un certain point les vives passions que soulèvent les arrangements traditionnels et combien il serait grave de ne pas en tenir compte.

L'entente de Charlottetown était fondée, à tort ou à raison, sur le respect du principe voulant qu'un quart de la représentation des provinces au Sénat vienne du Québec. Ce principe a inspiré à juste titre tout ce qui a été fait à Charlottetown au sujet de la réforme du Sénat et de la Chambre des communes. C'est ce qui interdit que le nombre de sénateurs soit supérieur à 108, et comprenne moins de 24 sénateurs du Québec. C'est l'écart qui existe actuellement par rapport à ce principe. Je lui accorde peut-être une trop grande importance, mais je ne le pense pas.

Il faut par conséquent réduire le nombre des sénateurs représentant les provinces de l'Atlantique, à la fois pour conserver la représentation du Québec à un niveau d'environ un quart et pour mieux respecter le principe de l'égalité. C'est peut-être l'affirmation la plus naïve que vous ayez jamais entendue, à savoir qu'il est possible de modifier le nombre actuel des sénateurs originaires des différentes régions du Canada. Malgré tout, même avec le modèle que je propose dans mon mémoire, la représentation des provinces de l'Atlantique serait deux fois et demie supérieure au pourcentage de la population qu'elles représentent, comparées à l'Ouest, pour lequel ce pourcentage est d'une fois et quart l'importance de la population. Il y a une limite à cette distorsion de la représentativité. Il faut envisager une représentation proportionnelle. C'est la meilleure façon d'élargir la représentativité, puisque cela incite les partis à créer des listes qui respectent la diversité de la population. Cela renforce non seulement l'aspect démocratique, mais également la représentativité.

Il faut imposer des restrictions au Sénat en accordant au premier ministre le pouvoir d'obliger les sénateurs à se faire réélire, dans certaines circonstances cruciales. J'ai mentionné qu'il devrait posséder un pouvoir d'urgence résiduaire en matière de dissolution du Sénat. Je ne sais pas si cela pourrait fonctionner. Il pourrait être bien préférable de tout simplement limiter le nombre

the senators get elected every four years. It is important to preserve the structure of representational democracy and parliamentary responsibility, and eight years is just not sensible from that perspective.

My fifth point is that to carry on an eight-year term is too long. Some say nine, or six, as if there is a sort of "who knows?" But we do know. We know that representative democracy and parliamentary responsibility are vital to the democratic structure in this country. It is the way in which we conduct elections intelligently and the way in which we hold governments accountable intelligently. There is no diffusion of responsibility. We do not want to introduce a great deal of governmental responsibility diffusion. Six years represents about as much distance between the term of government and the Senate appointment as I feel the traffic will bear. Electing half the Senate every three years helps compress the responsibility lines between the government and the legislators. Maybe that is all a little complex; I will deal with it later if you wish.

The non-renewability of an eight-year term — if it is non-renewable — introduces no accountability constraint. Even worse is renewable eight-year terms because of the significant level of displaced or wrongly placed loyalty that that will induce. Senators' loyalty will be, or will be seen to be, entirely directed to appointers. It would expand the legitimacy deficit significantly.

Sixth, in Issue No. 1 of the Legal Committee, I have a quibble about the evidence you heard that proposed section 29(1) allows renewable appointments. It is only a quibble about the assurance with which that is said, and I do not want to spend time dealing with that now.

Point seven: I believe the eight-year limit as included in proposed section 29 of Bill S-4 cannot possibly be amended under section 44. I have a very long, complex legal argument on that point and, at the end of it, I would say I am not sure. There are real concerns about its legality. Given the time, I will not go through that legal argument. I am willing to put it in writing and submit it later or talk to you about it later.

Ninth is a prospective point, which may not have much bearing on your current situation, but when we come to talk about elections, I do not believe the device of calling elections advisory will pass muster to preserve the legality, the constitutionality and the legitimacy of an election measure that does not obtain constitutional approval under section 38 (1) of the Constitution Act, 1982. The court is not interested in words nearly as much as they are interested in principles and reality.

des mandats. À mon avis, la moitié des sénateurs devraient être élus tous les quatre ans. Il est important de préserver la structure d'une démocratie représentative et de la responsabilité parlementaire, et un mandat de huit ans n'est pas logique de ce point de vue.

Ma cinquième remarque est qu'un mandat de huit ans serait trop long. Certains parlent de neuf, ou de six, comme si personne ne savait très bien ce qu'il fallait faire. Mais nous savons ce qu'il faut faire. Nous savons que la démocratie représentative et la responsabilité parlementaire sont des éléments essentiels du régime démocratique canadien. C'est la façon intelligente dont nous tenons des élections et dont nous demandons aux gouvernements de rendre des comptes. La responsabilité n'est pas diffuse. Nous ne voulons pas diluer la responsabilité du gouvernement. Une durée de six ans représente l'écart maximum qui soit acceptable entre la durée d'un gouvernement et le mandat de sénateur. Le fait d'élire la moitié des sénateurs tous les trois ans rapprocherait dans le temps la responsabilité qu'assume le gouvernement et celle des législateurs. Ces notions sont peut-être un peu complexes; j'y reviendrai plus tard si vous le souhaitez.

Le caractère non renouvelable d'un mandat de huit ans — s'il est non renouvelable — n'introduit aucune limite sur le plan de la responsabilité. Les mandats renouvelables de huit ans ont un effet encore plus pervers parce qu'ils entraînent un déplacement des loyautés ou des loyautés mal placées. La loyauté des sénateurs visera uniquement les personnes qui les nomment, ou elle sera perçue comme telle. Cela ne ferait qu'aggraver encore son déficit de légitimité.

Sixièmement, sur la question numéro un du Comité des affaires juridiques, j'aimerais faire une petite remarque au sujet du témoignage que vous avez entendu selon lequel le paragraphe 29(1) proposé autorise des nominations renouvelables. C'est une petite remarque au sujet de la certitude avec laquelle cette affirmation a été faite et je ne veux pas consacrer du temps à cet aspect maintenant.

Remarque numéro sept : je pense qu'il n'est pas possible de modifier, aux termes de l'article 44, le mandat de huit ans prévu à l'article 29 du projet de loi S-4. J'ai élaboré un argument juridique particulièrement long et complexe sur ce point mais en fin de compte, je dirais que je n'en suis pas certain. Sa légalité soulève de sérieux doutes. Compte tenu du temps dont nous disposons, je ne vais pas vous présenter cet argument. Je suis disposé à coucher par écrit et de vous le transmettre ou de vous en parler une autre fois.

Le neuvième commentaire porte sur l'avenir, ce qui ne concerne peut-être pas directement votre situation actuelle; cependant, lorsqu'on parle d'élections, je ne pense pas que le seul fait de qualifier ces élections de consultatives respecte la légalité, la constitutionnalité et la légitimité que doit posséder une mesure électorale qui n'a pas été approuvée aux termes du paragraphe 38(1) de la Loi constitutionnelle de 1982. La Cour suprême ne s'intéresse pas tant aux termes utilisés qu'au respect des principes et de la réalité.

The final point is that you are being urged to make this amendment because it is possible, and broader reform is either not possible or it will be possible once we make the initial modest change.

Here are my concerns about that strategy: First, it may not be legal. Second, we do not know that we cannot make constitutional change to the Senate. Senator Murray made the point in the Senate chamber that we do not know what we can do as a nation by way of our self-determination practices unless we approach politicians and the people of Canada about what is important to them. I know there are many Quebec political imperatives that lead us to not be sanguine about making even the most needed and logical change, but we do not know that we are not capable of fashioning ourselves into a modern, effective legislative apparatus. We should not assume that we are not.

Third, effecting this limited change will cause harm to Canada's democratic principles, I believe, and fourth, doing this and not doing more later on would do even more harm.

I urge Senate reform, not this gesture.

The Chairman: Thank you very much.

I will now ask Professor Simeon for his presentation.

Richard Simeon, William Lyon Mackenzie King Visiting Professor of Canadian Studies, Weatherhead Centre for International Affairs, Harvard University, as an individual: Thank you for inviting me to appear here today. It is an honour and privilege.

I would like to apologize for not having submitted a paper in advance. I am afraid a rather short deadline, together with other obligations and my move to Harvard, made it impossible, but I have submitted a short paper and will speak to that this afternoon. I hope senators will find that helpful.

Once again, we are debating Senate reform. It is not exactly clear to me why. It is hard to see citizens clamouring for reform in the streets; Senate reform is arguably much less important than other elements of paying down the democratic deficit in Canada, such as reforming the electoral system or the House of Commons. Yet Bill S-4 is before us, as is the proposal by Senators Austin and Murray to adjust the assignment of seats. There is more to come in terms of the possibility of an elected Senate. The question is whether to make a few modest adjustments now — not making the wholesale change that Professor Whyte suggested — or whether, inevitably, once we have embarked on this road, we will have to look at all the issues including the method of appointment, powers and such.

La dernière remarque que je veux faire est que l'on vous invite à adopter cette modification parce qu'elle est possible, et qu'une réforme plus large serait soit impossible, soit possible une fois introduit ce changement initial assez modeste.

Voilà les questions que soulève pour moi une telle stratégie : premièrement, elle n'est peut-être pas légale. Deuxièmement, nous ne savons pas s'il est possible ou non d'apporter un changement constitutionnel au Sénat. Le sénateur Murray a déclaré devant le Sénat que nous ne saurons pas ce que nous pouvons faire comme nation indépendante tant que nous n'aurons pas demandé à nos politiques et au peuple canadien ce qui est important pour eux. Je sais qu'il existe de nombreux impératifs politiques concernant le Québec qui nous invitent à faire preuve de patience avant de procéder à un changement, même un changement nécessaire et logique, mais nous ne sommes pas sûrs d'être capables de rénover nous-mêmes nos institutions législatives pour en faire des organes modernes et efficaces. Nous ne devrions pas tenir pour acquis que nous ne pouvons pas le faire.

Troisièmement, un changement limité compromettra, à mon avis, les principes démocratiques du Canada, et quatrièmement, il serait encore plus préjudiciable de procéder à cette modification et de s'arrêter là.

Je vous invite à réformer le Sénat mais pas à adopter ce modeste changement.

Le président : Merci.

Je vais maintenant demander à M. Simeon de nous présenter son exposé.

Richard Simeon, professeur invité des études canadiennes William Lyon Mackenzie King, Weatherhead Centre for International Affairs, Université Harvard, à titre personnel : Merci de m'avoir invité à comparaître aujourd'hui. C'est un honneur et un privilège.

Je vous demande de m'excuser de ne pas vous avoir préparé de mémoire. Le préavis assez court qui m'a été accordé, combiné à d'autres obligations et à mon déménagement à Harvard, m'ont empêché de le faire. Mais j'ai préparé un bref document et vous en parlerai cet après-midi. J'espère que vous le trouverez utile.

Une fois de plus, le sujet est la réforme du Sénat. Je ne sais pas très bien pourquoi. Je ne vois guère de citoyens en train de réclamer une réforme à grands cris; on pourrait dire que la réforme du Sénat est beaucoup moins urgente que d'autres mesures qui pourraient réduire le déficit démocratique qui existe au Canada, comme la réforme du régime électoral ou de la Chambre des communes. Le projet de loi S-4 a toutefois été présenté, tout comme la proposition des sénateurs Austin et Murray qui vise à modifier la répartition des sièges. D'autres propositions suivront, notamment au sujet de la possibilité d'élire les membres du Sénat. Il s'agit de savoir s'il est préférable d'apporter maintenant quelques modifications modestes — et de ne pas procéder aux changements complets que propose M. Whyte — ou s'il est inévitable qu'après avoir pris ce chemin, nous serons obligés de nous pencher sur les autres questions, notamment le processus de nomination, les pouvoirs et le reste.

Let me start with a few general thoughts: How far we go in renovating the Senate depends a great deal on what role we expect it to play. Two were mentioned in the preamble to the bill: responding to the needs of Canada's regions, usually referred to as regional representation, and acting as a chamber of independent, sober second thought.

Sober second thought, as many witnesses have pointed out, is what the Senate does best today. This includes the careful scrutiny of legislation that the House might not have the time or inclination to carry out and the broad general inquires into important public issues the Senate now carries out. Prime ministerial appointment, on its face, seems to undermine independence. However, in practice, the Senate does generally act with considerable independence. Maintaining sober second thought does not seem to require much change. Eight-year terms would help by ensuring some turnover of ideas. Better regional balance would also help a great deal by diversifying the voices heard. It would be a big improvement to have senators appointed through a non-partisan process. I do not believe the sober second thought role generates strong pressure for change.

Regional representation at the centre is the classic rationale for a second chamber in linguistically and regionally divided societies such as Canada. This is the role our Senate has failed to accomplish. This is not to say that individual senators do not do a good job speaking for their regions or provinces. Clearly, many do. It is to say that their ability to play this role is vitiated by the method of appointment and by the fact that the Senate has no legitimate democratic base. It neither represents provinces and their governments, as in Germany or South Africa, nor their peoples, as in Australia or the U.S.

This failing is especially important in Canada where the House of Commons also falls down on the job of effective regional representation. This is the result of the combination of our first-past-the-post single member district electoral system, which radically distorts the relation between seats and votes, and the parliamentary system that concentrates so much more power in the hands of the government. The former helps create a highly regionalized party system; the latter means that it is always possible that some regions or provinces feel frozen out of power in Ottawa, enhancing regional alienation and conflict.

A more regionally representative Senate that is fully legitimate is clearly one way to correct this problem, although not easy to achieve. Again, Commons and electoral system reform can help address it as well.

Permettez-moi de commencer par vous livrer quelques réflexions générales. L'ampleur de la rénovation du Sénat dépendra dans une grande mesure du rôle que nous aimerions lui voir jouer. Deux de ces rôles sont mentionnés dans le préambule du projet de loi : répondre aux besoins des régions du Canada, ce que l'on désigne habituellement par l'expression représentation régionale, et faire du Sénat un lieu de réflexion indépendante, sereine et attentive.

Comme de nombreux témoins l'ont fait remarquer, la plus grande qualité actuelle du Sénat est d'être un lieu de réflexion. Cela englobe un examen approfondi des mesures législatives, examen que la Chambre n'a pas toujours le temps ni l'envie d'effectuer, ainsi que les grandes enquêtes sur des sujets d'intérêt public qu'effectue également le Sénat. Le fait que les sénateurs soient nommés par le premier ministre risque à première vue d'en compromettre l'indépendance. Cependant, en pratique, le Sénat agit généralement avec une grande indépendance. Il ne semble pas qu'il faille changer grand-chose pour que le Sénat demeure un lieu de réflexion sereine et attentive. Un mandat d'une durée de huit faciliterait un certain renouvellement des idées. Améliorer l'équilibre entre les régions serait une excellente mesure qui diversifierait davantage les points de vue présentés. La mise en place d'un processus de nomination des sénateurs qui serait non partisan constituerait également une grande amélioration. Je ne pense pas que ce rôle de lieu de réflexion sereine et attentive exige que l'on procède immédiatement à des changements.

La représentation des régions au niveau fédéral est la raison d'être classique d'une deuxième chambre dans les sociétés divisées sur les plans linguistique et régional, comme le Canada. C'est le rôle dont notre Sénat n'a pas réussi à s'acquitter. Cela ne veut pas dire que les sénateurs présentent mal le point de vue de leur région ou de leur province. Il est évident que la plupart le font très bien. Cela veut dire que leur capacité de jouer ce rôle est viciée par le processus de nomination utilisé et par le fait que le Sénat ne repose sur aucune base démocratique légitime. Il ne représente ni les provinces, ni leurs gouvernements, comme en Allemagne ou en Afrique du Sud, ni la population, comme en Australie ou aux États-Unis.

Cette lacune est particulièrement grave pour le Canada parce que la Chambre des communes n'assure pas non plus une bonne représentation des régions. Cela s'explique par plusieurs raisons, d'abord par un système majoritaire uninominal, qui déforme gravement le rapport entre le nombre des sièges et celui des votes, et un système parlementaire qui concentre autant de pouvoirs entre les mains du gouvernement. Le premier élément favorise un système de partis fortement régionalisés et le second a pour conséquence que certaines régions ou certaines provinces risquent de se sentir écartées du pouvoir à Ottawa, ce qui a pour effet d'aviver le sentiment d'aliénation et les conflits régionaux.

Un Sénat qui représenterait mieux les provinces et aurait une base légitime serait bien sûr une des façons de remédier à ce problème, même si ce n'est pas une solution facile à mettre en œuvre. Là encore, la réforme de la Chambre des communes et du système électoral pourrait également remédier à ces difficultés.

Recently, two other potential roles for the Senate have received much attention. The first is the idea that the Senate can be used to give political voice to members of minorities who might not otherwise be represented, especially with our current electoral system and distribution of Commons seats. We might call these the electorally disadvantaged — I am thinking here of Aboriginal people, visible minorities, residents of our large urban areas who are hugely under-represented in our current system.

Several senators and witnesses have pointed out that the current Senate, despite its flaws, is in some ways more representative of these kinds of minorities than is the House, simply because the Prime Minister does have such wide latitude as to who to choose rather than depending on the vagaries of electoral results. Building this role is a legitimate purpose for the Senate and I would like to see it strengthened.

The other alternative role for the Senate is that it becomes a fully fledged legislative chamber, as in the U.S. This is not often politically expressed in Canada, where we tend to shudder at the dangers of divided government and gridlock and where we believe so strongly in the principle of responsible government. However, that model is implied by the fully developed Triple-E proposal, in which an elected Senate is endowed with at least as much democratic legitimacy as the House.

In that scenario, we would almost certainly go down the American road. The government, while still primarily responsible to the House, would, in fact, become responsible to two Houses, and the present deference of the Senate to the Commons would almost certainly disappear.

The obvious way to address this problem is to limit the powers of the Senate so it would no longer be coequal with the House, except on money matters. As in South Africa, the Senate could have broader powers on bills that directly affected the provinces, thus enhancing its regional representational role; or Senate vetoes could be made only suspensive in most cases; or there could be provisions for a Commons override.

However, I am not sure any of these devices to limit the power of the Senate would work in the long run. Whatever their formal powers, once the Senate is elected, with its members holding longer terms than MPs and elected from the province as a whole rather than individual ridings, then their political weight would be difficult to resist, whatever the assignment of powers.

With these general thoughts in mind, let me turn to the specific proposals before you.

Récemment, deux autres rôles possibles du Sénat ont suscité beaucoup d'attention. La première est l'idée que l'on pourrait utiliser le Sénat pour donner une voix politique aux membres des minorités qui ne seraient peut-être pas autrement représentés, en particulier compte tenu de notre système électoral et de la répartition actuelle des sièges à la Chambre des communes. Nous pourrions parler ici de minorités électoralement désavantagées — et je pense là aux Autochtones, aux minorités visibles, aux personnes qui résident dans nos grands centres urbains et qui sont gravement sous-représentés avec notre système actuel.

Plusieurs sénateurs et témoins ont fait remarquer que le Sénat actuel, malgré ses défauts, est d'une certaine façon plus représentatif de ces minorités que la Chambre des communes, pour la simple raison que le premier ministre dispose d'une grande latitude dans l'exercice de son pouvoir de nomination et que son choix ne dépend pas des caprices des résultats électoraux. Il serait souhaitable que le Sénat renforce ce rôle, un objectif légitime, et j'aimerais que l'on tente de le faire.

L'autre rôle que pourrait jouer le Sénat est devenir une chambre législative disposant de pleins pouvoirs, comme c'est le cas aux États-Unis. Cette solution n'est pas souvent mentionnée par les politiques au Canada, parce que nous craignons les gouvernements divisés et bloqués et parce que nous accordons une grande importance au principe du gouvernement responsable. Ce modèle est toutefois implicite dans la proposition d'un Sénat triple E, dans lequel un Sénat élu aurait au moins autant de légitimité démocratique que la Chambre des communes.

Avec ce scénario, il serait pratiquement certain que nous adopterions le système américain. Le gouvernement, même s'il serait encore principalement responsable devant la Chambre des communes, deviendrait en fait responsable devant les deux Chambres, et il est presque certain que la retenue dont le Sénat fait preuve à l'heure actuelle à l'endroit de la Chambre des communes disparaîtrait.

La façon la plus évidente de régler ce problème est de limiter les pouvoirs du Sénat pour qu'il ne soit pas sur un pied d'égalité avec la Chambre des communes, sauf pour les questions financières. Comme en Afrique du Sud, le Sénat pourrait posséder des pouvoirs plus larges pour les projets de loi qui touchent directement les provinces, ce qui renforcerait son rôle de représentation des régions; on pourrait également accorder au Sénat un veto qui ne serait que suspensif dans la plupart des cas; on pourrait également adopter des dispositions autorisant la Chambre des communes à passer outre à un tel veto.

Je ne suis toutefois pas certain que ces différentes façons de circonscrire les pouvoirs du Sénat donneront de bons résultats à long terme. Quels que soient les pouvoirs qui lui seraient attribués officiellement, un Sénat élu pour une durée supérieure à celle du mandat des députés, qui représenteraient l'ensemble d'une province et non des circonscriptions individuelles, aurait un poids politique auquel il serait difficile de résister.

Je vais maintenant vous présenter certaines propositions précises, à la lumière de ces réflexions générales.

I will turn first to the subject of Bill S-4. Changing the term of office to eight years, I believe, can be made by Parliament alone. Here I disagree with Professor Whyte. It would be simple to achieve. I have no strong views about seven-, eight-, nine- or 10-year terms. I do believe strongly that in the interests of bringing fresh viewpoints into the chamber and maintaining independence, these terms should not be renewable.

I am not sympathetic to the view that such terms would alter the essential role of the Senate in a serious way. I think the role of sober second thought could survive that quite well and, again, I do not see a serious constitutional objection.

However, even the simplest sounding proposals can raise deeper problems. I have been struck in reading the debates by the possibility that a long-serving Prime Minister — and we have had many — could end up appointing the entire Senate, which is not good for independence. I think it is extremely important to couple the shorter terms to a better method of appointment, which I will come back to.

Second, altering the allocation of seats is another matter because I believe it would involve the general amending formula and that opens up everything else. This is unfortunate because bringing Senate representation better into balance with the population, and even more with the expected population trends, is obviously long overdue and greatly to be desired.

Federations vary greatly in the number of members per state or province in the second chamber. Almost all see one role for the Senate as tempering in some way the power of majorities, thus giving greater weight to smaller units and over-representing them. That is desirable, but given the enormous disparities that Professor Whyte referred to, I think it is very hard to defend equal representation. Somewhere in between, as in Germany or Australia, seems more reasonable, although I agree it is impossible to know exactly where to draw the line.

I am sympathetic to the views by those from some of the Maritime provinces in particular that the existing distribution of seats was part of the original Confederation bargain and therefore should not be tampered with lightly. However, I do not think this should mean that it should be frozen in time.

To sum up, I believe that both Bill S-4 and the Austin-Murray resolution are modest, incremental and desirable reforms, and I support them.

Finally, let me turn to the broader method of appointment. I accept that election is the only legitimate path in a modern democracy, but we might at least want to consider whether a

Je vais maintenant parler du sujet du projet de loi S-4. Je pense que le Parlement a le pouvoir de modifier seul la durée du mandat du sénateur et de la faire passer à huit ans. Je ne suis pas d'accord sur ce point avec M. Whyte. Cela serait facile à faire. Je n'ai pas d'idée bien arrêtée au sujet de cette durée qui pourrait être de sept, huit, neuf ou 10 ans. Je suis par contre convaincu que ces mandats ne devraient pas être renouvelables, si l'on veut pouvoir apporter des points de vue nouveaux à la Chambre et préserver son indépendance.

Je ne suis guère influencé par l'argument selon lequel des mandats d'une telle durée modifieraient gravement le rôle essentiel que joue le Sénat. Je pense que le rôle de lieu de réflexion sereine et attentive pourrait fort bien résister à un tel changement et là encore, je ne vois pas de graves problèmes constitutionnels.

Il arrive toutefois que les propositions simples soulèvent des problèmes graves. J'ai été frappé, à la lecture des débats, par l'idée qu'un premier ministre qui resterait à ce poste pendant de longues années — et nous en avons eu plusieurs — pourrait en fin de compte nommer tous les membres du Sénat, ce qui n'est pas souhaitable pour son indépendance. Il me paraît extrêmement important de jumeler la réduction de la durée des mandats à une amélioration de la méthode de nomination des sénateurs, aspect sur lequel je reviendrai.

Deuxièmement, la modification de la répartition des sièges est une autre question qui exigerait le recours au mode général de révision, ce qui soulèverait toutes sortes de difficultés. Cela est regrettable parce qu'il serait bien évidemment extrêmement souhaitable de rééquilibrer la représentation de la population au Sénat, et surtout de l'aligner sur les prévisions démographiques, ce qui aurait déjà dû être fait.

Le nombre des membres de la seconde chambre qui représentent un État ou une province varie beaucoup d'une fédération à l'autre. Presque tous les spécialistes estiment qu'un des rôles du Sénat est de réduire quelque peu le pouvoir des majorités et d'accorder plus de poids aux régions géographiques et à les surreprésenter. Cela est souhaitable mais, compte tenu des écarts énormes auxquels M. Whyte fait référence, il me paraît très difficile de défendre le principe du suffrage égalitaire. Il semble plus raisonnable d'adopter une solution intermédiaire, comme l'ont fait l'Allemagne et l'Australie, même si je reconnais qu'il est impossible de dire exactement où il faut fixer la limite.

Je suis sensible au point de vue des personnes originaires de certaines provinces maritimes en particulier, qui pensent que la répartition actuelle des sièges fait partie de l'entente initiale sur la Confédération et qu'il ne faudrait donc pas la modifier sans raison. Je ne pense toutefois pas que cela veuille dire qu'elle doit être immuable.

Pour résumer, j'estime que le projet de loi S-4 ainsi que la résolution Austin-Murray constituent des réformes modestes, progressives et souhaitables, et j'y suis favorable.

Enfin, permettez-moi d'aborder la question plus large du mécanisme de nomination. Je reconnais que l'élection est la seule voie légitime dans une démocratie moderne, mais nous devrions

reformed appointment process might address some of the democratic legitimacy problems while avoiding others. If we do go toward election, we need to be very careful about how we do it.

If we are to stick with appointments, it is difficult to defend the current practice, which is a relic of the past. There are ways to retain appointments while still passing the democracy and legitimacy test and enhancing the Senate's capabilities in its primary roles of sober second thought and regional representation.

One way would be to emulate in some ways how Ontario, and no doubt other provinces, chooses provincial judges. Candidates could be nominated or apply; they could be vetted by a non-partisan group, which then would submit a short list of possible nominees to the Prime Minister, who could make the final choice. This could be done easily under the current rules.

Alternatively, Professor Franks suggested a panel that would have one-third of its members appointed by the Prime Minister, one-third by provincial legislatures and one-third representing the great and the good, drawn from members of the Order of Canada. The Order of Canada aspect of this proposal strikes me as a little too reminiscent of our old aristocracy.

My own, not yet fully thought out, idea is that legislation could set up a Senate nominating council in each province. The council could be made up of representatives of each party from the province holding seats in the House of Commons and in the provincial legislature concerned, or it could be based on the per cent of the vote in the last election. For example, every party with 10 per cent or more of the vote in each of the legislatures could be represented on the council. Representatives of municipal government could also be included. The panel could either suggest a single name to the Prime Minister or a list.

A law that required the Prime Minister to appoint the panel's nominee would, of course, require amendment. The law could also explicitly require that the council have regard to urban-rural, male-female and other minority concerns in their choices.

Such an appointment method has a number of advantages. It would enhance the independence of the members; it would improve the Senate's capacity for regional representation and other kinds of difference; and it would be immensely easier to achieve than election would be.

As I said, election is the default position in a democracy. In an ideal world, I am strongly for it, but how to do it? We have not seen the legislation to be proposed by the government, but if it suggests a *seriatim* process in which a province-wide election will be held whenever a vacancy occurs, I would have serious problems. There would be a real danger that the majority in a

peut-être nous demander si une réforme du processus de nomination ne permettrait pas de remédier à certains problèmes de légitimité démocratique, tout en évitant d'en soulever d'autres. Si nous choisissons l'élection, il faudra faire preuve d'une grande prudence dans la mise en œuvre de cette solution.

Si nous conservons la nomination, il est difficile de défendre la pratique actuelle, qui est une relique du passé. Il y a des façons de conserver la méthode de la nomination, tout en répondant aux critères de la démocratie et de la légitimité, et en renforçant la capacité du Sénat de jouer son rôle premier de lieu de réflexion et de représentation des régions.

On pourrait tout d'abord s'inspirer de la façon dont l'Ontario, et sans doute d'autres provinces, choisissent les juges provinciaux. Les intéressés pourraient présenter leur candidature ou d'autres pourraient le faire pour eux; ces candidatures pourraient être confirmées par un groupe non partisan, qui présenterait ensuite une liste de candidats au premier ministre, qui ferait le choix final. Il serait facile d'aménager un tel processus avec les règles actuelles.

Autre solution, M. Franks a proposé un comité dont un tiers des membres serait nommé par le premier ministre, un tiers par les assemblées législatives provinciales et un tiers représenterait les personnes célèbres et généreuses, qui seraient choisis parmi les membres de l'Ordre du Canada. Le volet Ordre du Canada de cette proposition me paraît rappeler un peu trop notre ancienne aristocratie.

Ma propre idée, que je n'ai pas développée complètement, est que l'on pourrait créer, par voie législative, un conseil de nomination des sénateurs dans toutes les provinces. Ce conseil serait composé de représentants des partis provinciaux qui détiennent des sièges à la Chambre des communes et à l'assemblée législative concernée, ou il pourrait être fondé sur le pourcentage des votes obtenus au cours de la dernière élection. Par exemple, tout parti ayant obtenu 10 p. 100 ou plus des votes dans chacune des assemblées législatives serait représenté à ce conseil. On pourrait également y nommer des représentants des gouvernements municipaux. Le comité pourrait soit proposer un seul nom au premier ministre, soit une liste de noms.

Une loi qui obligerait le premier ministre à nommer le candidat présenté par le comité exigerait bien sûr que l'on procède à une révision constitutionnelle. Cette loi pourrait également expressément demander à ce conseil d'effectuer ses choix en tenant compte de la dichotomie région urbaine/région rurale, homme/femme, et du respect des minorités.

Un tel processus de nomination offre un certain nombre d'avantages. Il renforcerait l'indépendance des sénateurs; il améliorerait la représentation des régions et des autres secteurs de la société au Sénat; il serait beaucoup plus facile à mettre en place qu'un processus électoral.

Comme je l'ai dit, l'élection est la solution par défaut dans une démocratie. Dans un monde idéal, je serais tout à fait en faveur de cette solution, mais comment la mettre en œuvre? Nous n'avons pas encore pris connaissance du projet de loi que doit présenter le gouvernement, mais s'il propose un processus séquentiel dans lequel il y aurait une élection provinciale chaque fois qu'un poste

province would continue to elect members from the same party. Therefore, it would be unlikely that the province's Senate delegations would reflect the real diversity that exists in every province.

It would heighten rather than reduce the already existing perception that provinces are homogeneous in their political views. Thus, a problem that exists already in the House would be reproduced and exacerbated in the Senate.

It would be much better to have a province-wide senatorial election either every eight years, or better, on a staggered basis — perhaps one-half every four years. Such elections should not replicate the existing first-past-the-post system. Rather, it could be a Canadian test for proportional representation.

We know that PR is fairer because it reduces the disparity between seats and votes, and comparative experience also tells us that PR yields more diverse representation, especially of women and minorities. PR would also help to counterbalance the discrimination against urban areas found in the existing system, because a person's vote would count the same wherever he or she lived. It would be hard to achieve pure proportionality, especially in provinces with fewer seats, but we could approximate it.

Getting agreement on an elected Senate will be difficult, but it also poses some thorny new problems. That is why I think a reformed appointment process, rather than election, is a feasible second best to consider. I must confess that this is not where I expected to be when I started preparing for this appearance today.

In conclusion, if I were to choose a package of Senate reform, it would include the revised distribution of seats suggested by Senators Austin and Murray, the eight-year term, retention of appointment — but only with a much more democratic, transparent method as I have suggested. I would also ideally alter the Senate's powers to reflect a clear, but modest reaffirmation of its primary dual roles, but that would be a difficult process. It might be more doable than some of the alternatives.

The Chairman: Thank you. We will begin comments and questions with Senator Angus.

Senator Angus: Professor Simeon, I will begin by asking you a question. I am intrigued that you came down to appointment for getting into this upper chamber. Are you familiar with the concept of a citizen assembly?

Mr. Simeon: Indeed I am familiar.

de sénateur serait vacant, je pense que cela causerait de graves problèmes. Il y aurait le risque grave que le parti au pouvoir dans la province continue à faire élire des membres de son parti. Il serait donc peu probable que les sénateurs de cette province reflètent véritablement la diversité qui y règne.

Cela renforcerait eu lieu de diminuer la perception actuelle selon laquelle les provinces ont des opinions politiques homogènes. Cela reviendrait à transposer au Sénat en l'exacerbant un problème que connaît déjà la Chambre des communes.

Il serait bien préférable d'avoir une élection sénatoriale provinciale tous les huit ans ou mieux, de façon fractionnée, peut-être la moitié de la représentation tous les quatre ans. Ces élections ne devraient pas se faire selon un système majoritaire. Le Canada devrait peut-être utiliser dans ce cas la représentation proportionnelle.

Nous savons que la représentation proportionnelle est plus équitable parce qu'elle réduit l'écart entre le nombre des sièges et celui des votes, et l'expérience des autres pays nous enseigne également que ce type de représentation favorise la diversification de la représentation, en particulier celle des femmes et des minorités. La représentation proportionnelle atténuerait également la discrimination exercée contre les secteurs urbains qu'entraîne le système actuel, parce qu'alors chaque vote aurait le même poids, quelle que soit la région où vit l'électeur en question. Il serait difficile d'en arriver à une proportionnalité pure, en particulier dans les provinces qui nomment peu de sièges, mais nous pourrions nous en approcher.

Il ne sera pas facile de s'entendre sur un Sénat élu, mais cela pose également quelques problèmes nouveaux et complexes. C'est pourquoi je pense qu'un processus de nomination réformé, plutôt que l'élection, est un deuxième choix faisable qui mérite d'être examiné. Je dois vous avouer que ce n'est pas la solution que je m'attendais à vous proposer lorsque j'ai commencé à préparer ma comparution.

En conclusion, si je devais choisir un ensemble de mesures pour réformer le Sénat, elles comprendraient la révision de la répartition des sièges proposée par les sénateurs Austin et Murray, le mandat de huit ans, la préservation du système de nomination, mais en utilisant la méthode beaucoup plus transparente et démocratique que j'ai proposée. Une telle réforme modifierait idéalement les pouvoirs du Sénat dans le but de réaffirmer clairement ses deux rôles principaux, mais cela serait un processus complexe. Il serait peut-être par contre plus applicable que certaines autres solutions.

Le président : Merci. Nous allons passer aux commentaires et aux questions avec le sénateur Angus.

Le sénateur Angus : Monsieur Simeon, je vais commencer par vous poser une question. Le fait que vous ayez retenu la nomination pour les sénateurs m'intrigue. Connaissez-vous bien la notion d'assemblée de citoyens?

M. Simeon : En fait, je la connais bien.

Senator Angus: Could you elaborate? We have heard from witnesses from British Columbia who, I believe, were the first ones to actually develop such a system. Could you tell us what you know about them? Is there something within that concept that might be helpful for the new appointment process?

Mr. Simeon: The main lesson of the B.C. process is that there are alternative ways of engaging in democracy and elections are not the only part. B.C. was a fascinating experiment. They wanted to keep the partisan interest of the parties and the government out of the process. They wanted a process insulated from those pressures. They devised an incredibly interesting idea of randomly selecting interested citizens. Those citizens then went through an extended, deliberative process and came up with a suggestion, which was submitted to the people in a referendum. It lost, although not by much. Nevertheless, while that mechanism might not apply everywhere, it does illustrate the kind of imagination and creativity that we need to develop to find alternative ways of practising democracy in a country as complex as Canada.

Senator Angus: Dr. Whyte, your thesis was on the fact that you do not like the process that the government has devised — a kind of staged approach to Senate reform starting within Parliament and doing what our jurisdiction allows us to do. You have to bite the bullet and come up with comprehensive reforms all in one package; is that fair?

Mr. Whyte: Yes. I do not want to be naïve about political reality, but this first step has every chance of being counter-productive to reform and should not be pursued. Yes, Senate reform needs to be done comprehensively because constitutions are never about anything other than supervisory relationships and the articulation of power preferences in order to get a result. Constitutions are about the structuring of power to make government safe and non-tyrannical, meaning you should do it all. You should design it. It is a clock. It is called statecraft for a reason, which is not because you pull a straw out and hope things get better. That is one of the reasons that Charlottetown and Meech Lake faltered because the dynamics created by the 10 straws could not be happily predicted by the people. Perhaps we should have gone down that road. I am here to repent my opposition to the Meech Lake Accord but the non-structural approach was one of the vulnerabilities of that accord.

I like the idea of imaginative, alternative ways of doing democracy, but I am skeptical. I will not continue in that vein because that is not the question.

Senator Angus: I am glad to hear you acknowledge publicly that you were opposed to the Meech Lake Accord and that you now wish to repent.

Le sénateur Angus : Pourriez-vous nous en dire davantage? Nous avons entendu des témoins de la Colombie-Britannique qui étaient, je crois, les premiers à avoir effectivement mis sur pied un tel système. Pourriez-vous nous dire ce que vous savez à ce sujet? Y a-t-il un aspect de cette idée qui pourrait être utile pour ce nouveau processus de nomination?

M. Simeon : La principale leçon à tirer du processus utilisé en Colombie-Britannique est qu'il existe d'autres façons de vivre la démocratie et que les élections ne sont pas le seul moyen de le faire. L'expérience de cette province est fascinante. Ils voulaient soustraire ce processus aux intérêts des partis et à l'intervention du gouvernement. Ils voulaient un processus qui soit à l'abri de ces pressions. Ils ont mis sur pied un mécanisme extrêmement intéressant qui consistait à choisir au hasard des citoyens intéressés. Ces citoyens ont ensuite procédé à des délibérations approfondies et proposé une suggestion, qui a été présentée à la population par référendum. La proposition a été rejetée mais de peu. Néanmoins, si ce mécanisme ne pourrait peut-être pas être utilisé partout, il illustre l'imagination et la créativité dont nous devons faire preuve pour trouver d'autres façons de mettre en œuvre la démocratie dans un pays aussi complexe que le Canada.

Le sénateur Angus : Monsieur Whyte, votre thèse portait sur le fait que vous n'étiez pas favorable au processus que le gouvernement avait élaboré — un genre d'approche étagée à la réforme du Sénat en commençant par le Parlement et en prenant des mesures relevant de nos compétences. Il faut avaler la pilule et procéder à une réforme approfondie d'un seul coup; est-ce bien cela?

M. Whyte : Oui. Je ne voudrais pas faire preuve de naïveté à l'égard de la réalité politique, mais cette première mesure a toutes les chances de retarder la réforme du Sénat et ne devrait pas être adoptée. Oui, il faut procéder de façon globale à la réforme du Sénat parce que les constitutions traitent uniquement de relations de surveillance et de répartition des préférences en matière de pouvoirs dans le but d'obtenir certains résultats. Les constitutions ont pour but de structurer le pouvoir de façon à mettre sur pied un gouvernement sûr et non tyrannique, ce qui veut dire qu'il faut tout prévoir. Il faut concevoir la constitution. C'est comme une horloge. On ne parle d'habileté politique pour rien; ce n'est pas parce qu'on tire à la courte paille en espérant que les choses vont s'améliorer. C'est une des raisons pour lesquelles les accords de Charlottetown et du lac Meech ont échoué. La population n'a pas été en mesure de prévoir ce que donnerait la dynamique créée par l'existence de ces 10 brins de paille. Nous aurions peut-être dû choisir cette solution. J'en suis venu à regretter mon opposition à l'accord du lac Meech mais le fait qu'il ne parle pas de structure était l'une de ses faiblesses.

J'aime l'idée de trouver des façons imaginatives et nouvelles de mettre en œuvre la démocratie mais je suis sceptique. Je ne vais pas poursuivre dans cette veine parce que ce n'est pas la question dont nous débattons.

Le sénateur Angus : Je suis heureux de vous entendre reconnaître publiquement que vous étiez opposé à l'accord du lac Meech et que vous le regrettez aujourd'hui.

Mr. Whyte: I am ambivalent. Let me say that I repent the fierceness of my opposition.

Senator Angus: The Meech Lake Accord was a comprehensive approach to an important national problem but it did not work out, just like the Charlottetown Agreement. This government is quite sanguine about the fact that Bill S-4 is a tiny step. Recognizing that the status quo is not an option, the government proceeded in this way. I am troubled that you would reject that out of hand. Prime Minister Harper appeared before the committee two weeks ago and stated clearly that he does not plan to stop at the eight-year tenure. Rather, he intends to bring in a new process for appointment through an electoral process or a consultation process later this fall.

We must take the government in good faith at this time. To have someone of your stature and intellectual renown come here and disrespect the whole thing bothers me a bit. I know that you speak to the bill in good faith when you sound such warnings that we might be getting into deep water. Perhaps you are prepared to repent early in this game and come around.

Mr. Whyte: Not today anyway. I do not think that I have rejected Bill S-4 out of hand. I would like to think that my view is that Bill S-4 is not a prudent step because it is a change that, if left alone, will further debase the legitimacy and the functioning of the Canadian Senate, and that would be a serious problem. In short, it tends to erode confidence in national politics.

Senator Angus: What about the status quo as opposed to that alternative?

Mr. Whyte: The status quo is not eroding confidence in national politics in the sense that it is just a Canadian tradition. It is not increasing the erosion but it is not a happy circumstance. We deserve a modern legislative process that reflects democratic principles throughout. We are a self-determining nation, and we should be able to construct a legislative process that meets basic principles of national legislatures. We should address the deficiencies in our public national government and try to deal with them.

Senator Angus: That is an admirable statement and no one in a perfect world would disagree with that. Nearly all of us, because of the nature of Canadian democracy, are familiar with the phrase "politics is the art of the possible." This is a political environment in which we can only do what is possible.

With respect, I have trouble with your approach, Mr. Whyte. The committee has heard testimony from witnesses that Senate reform is not as great an issue today as it was 10 years ago because measures have been taken to address western alienation. The architects of the Triple-E Senate are saying that movement is no longer a movement and, perhaps, the only mover left is Burt

M. Whyte : Je suis ambivalent. Disons que je regrette m'y être opposé aussi vivement.

Le sénateur Angus : L'accord du lac Meech était une solution globale à un problème national grave mais cela a été un échec, tout comme l'entente de Charlottetown. Le gouvernement est convaincu que le projet de loi S-4 est un changement très mineur. Le gouvernement a reconnu qu'il fallait faire quelque chose et il a choisi de procéder de cette façon. Je comprends mal que vous rejetiez carrément cette initiative. Le premier ministre Harper a comparu devant le comité il y a deux semaines et il a déclaré clairement qu'il ne comptait pas se satisfaire de ce mandat de huit ans. Il a en fait l'intention de présenter plus tard cet automne un nouveau processus de nomination qui pourrait comprendre des élections ou des consultations.

Nous devons tenir pour acquis que le gouvernement est de bonne foi. Que quelqu'un de votre stature et de votre réputation intellectuelle vienne ici rejeter ces initiatives du revers de la main me gêne un peu. Je sais que vous êtes de bonne foi lorsque vous dites que ce projet de loi risque d'entraîner de graves problèmes. Vous serez peut-être amené à regretter plus rapidement d'avoir fait ce choix dans ce cas-ci.

M. Whyte : Pas aujourd'hui en tout cas. Je ne pense pas avoir rejeté le projet de loi S-4 du revers de la main. J'estime que le projet de loi S-4 n'est pas une initiative prudente parce qu'il introduit un changement qui, à lui seul, va saper davantage la légitimité et le fonctionnement du Sénat canadien et que cela causera un problème grave. Bref, il tend à saper la confiance dans la politique nationale.

Le sénateur Angus : Et que fait le statu quo par opposition à cette autre solution?

M. Whyte : Le statu quo ne sape pas la confiance dans la politique nationale parce que c'est simplement une tradition canadienne. Le statu quo n'aggrave pas la situation mais ce n'est pas non plus une bonne chose. Nous méritons d'avoir un processus législatif moderne qui reflète tous les principes démocratiques. Nous sommes une nation indépendante et nous devrions être capables de créer un processus législatif qui respecte les principes fondamentaux des assemblées législatives nationales. Nous devrions remédier aux lacunes de notre gouvernement national et essayer de les combler.

Le sénateur Angus : C'est une déclaration admirable et dans un monde parfait, tout le monde serait d'accord. Reste que tous ceux qui sont ici connaissent bien la maxime « la politique est l'art du possible ». Cela vient de la nature de notre démocratie canadienne. Nous vivons dans un environnement politique où nous ne pouvons faire que ce qui est possible.

J'ai du mal toutefois à comprendre votre démarche, monsieur Whyte. Le comité a entendu des témoins qui ont affirmé que la réforme du Sénat n'était pas une question aussi importante aujourd'hui qu'elle l'était il y a 10 ans parce que des mesures ont été prises pour remédier à l'aliénation ressentie dans l'Ouest du pays. Les architectes d'un Sénat Triple E disent que ce

Brown. They say that reform of the House of Commons and electoral reform is a greater priority in their minds.

Mr. Whyte, a complete overhaul and upgrade of the Senate would be out of synch in terms of priorities. Could you comment?

Mr. Whyte: You did not invite me here because of my acumen with respect to the political context in which Canada now finds itself. Unashamedly, I adopt a constitutionally purist line, which is that the legislative arrangements in Canada are undemocratic. The constitutionally created Senate is hobbled in its operation and, let me be blunt, it is not responsible to begin to address the deficiencies in the nation's legislative arrangements and not do it on the basis of basic constitutional principles. It is irresponsible to play with any Constitution and not do it on the basis of serious, understood and commonly accepted constitutional principles.

Allow me to deviate from my non-political awareness and say that we do not know that Senate reform is not attractive as a political project in this nation. We fear that Quebec will say: "We will not amend the Constitution with respect to the Senate unless we can deal with our other outstanding grievances." We fear that Quebec will say: "Since we did not sign on to the Constitution Act, 1982, we cannot participate in any amendment process that uses the formulas found in the 1982 Constitution." That would hamstring, or at least exacerbate, the bi-national tensions in the country.

We do not know that talking to Canadians, including Canadians in Quebec, about making the legislative process at the national level more responsive to basic democratic values is unattractive to them and is unimportant to them. It could be both attractive and important. It could be a matter of some pride for a nation that seeks to act as a nation with respect to its fundamental operation.

I could be the worst romantic voice you have heard calling on the spirit of Canadians to make their national political apparatus work effectively and in a sensible and principled manner according to democratic ideas; but I do not know that I am that. Why not take a risk?

Senator Angus: That is most interesting and bold.

Senator Harb: One would suppose, from Mr. Whyte's comments, that the whole exercise would restore the public confidence and trust in government institutions if we were to turn around and have an elected Senate. One would argue, if that were the case, why is it that even though the other House is elected by people, politicians are still viewed behind journalists, lawyers and car salesmen in respect of lack of public trust? Assuming the exercise is to restore public trust, bear in mind that it is not working on the other side. I would like to hear your comment on that.

mouvement n'est plus un mouvement et que peut-être le seul partisan qui reste est Burt Brown. Ils affirment que la réforme de la Chambre des communes et du système électoral est plus urgente que celle du Sénat.

Monsieur Whyte, une refonte complète du Sénat ne fait pas partie des priorités. Pouvez-vous commenter cela?

M. Whyte : Vous ne m'avez pas invité ici à cause de mon sens aigu des subtilités du contexte politique dans lequel le Canada se trouve aujourd'hui. Je n'ai pas honte d'adopter un point de vue constitutionnel puriste et de dire que la structure du pouvoir législatif au Canada n'est pas démocratique. Le Sénat prévu par la Constitution ne peut fonctionner correctement, et je vais être direct, il est irresponsable que l'on cherche à remédier aux lacunes de la structure du pouvoir législatif sans se fonder sur les principes constitutionnels fondamentaux. Il est irresponsable de modifier une Constitution sans se fonder sur des principes constitutionnels clairs et acceptés par la plupart des gens.

Permettez-moi de faire abstraction de mon manque de sensibilité aux aspects politiques et de vous dire que nous ne savons pas si la réforme du Sénat est ou n'est pas un projet politique intéressant. Nous craignons que le Québec dise : « Nous refuserons de modifier la partie de la Constitution qui concerne le Sénat tant que nos autres griefs n'auront pas été réglés. » Nous craignons que le Québec dise : « étant donné que nous n'avons pas signé la Loi constitutionnelle de 1982, il nous est impossible de participer à un processus de révision qui utilise les formules que l'on trouve dans la Constitution de 1982. » Cela paralyserait ou du moins exacerberait les tensions binationales que connaît notre pays.

Nous ne savons pas si les Canadiens, y compris les Canadiens du Québec, n'aimeraient pas qu'on leur parle du processus législatif au palier national et qu'on leur dise qu'on voudrait qu'il reflète mieux les valeurs démocratiques fondamentales. Il est fort possible qu'ils trouveraient cela intéressant et important. Ce pourrait être une source de fierté pour une nation qui cherche à agir comme une nation dans le fonctionnement de ses institutions.

Je suis peut-être la personne la plus romantique qui ait fait appel aux Canadiens pour leur demander de faire en sorte que leurs institutions politiques nationales fonctionnent de façon plus efficace, plus logique et en fonction de principes reflétant les idées démocratiques; mais je ne suis pas certain d'être cette personne. Pourquoi ne pas prendre le risque?

Le sénateur Angus : Voilà qui est très intéressant et audacieux.

Le sénateur Harb : Si l'on se fie aux commentaires de M. Whyte, on pourrait penser que cette opération aurait pour effet de rétablir la confiance de la population dans les institutions du gouvernement, dans le cas où nous déciderions d'avoir un Sénat élu. On pourrait se demander dans ce cas, pourquoi ces gens de l'autre Chambre qui sont élus par la population viennent encore après les journalistes, les avocats et les vendeurs de voitures pour ce qui est de la confiance de la population. Si le but est de rétablir la confiance de la population, il ne faudrait pas oublier que ce n'est pas ce qui se produit de l'autre côté. J'aimerais avoir vos commentaires sur ce point.

My second question deals with the issue of proportional representation. How would that serve democracy in Canada because, since the 1950s, election after election we have seen a decline in the percentage of voters to the point that it has hit 58 per cent to 62 per cent. The trend is irreversible. How do you envision the PR method of selection will improve democracy? What do you think if we were to introduce compulsory voting, thereby creating a better chance for proportional representation?

Mr. Simeon: The most obvious way that proportional representation serves democracy is the direct relationship between the votes cast and the seats won. Currently we have enormous distortions in that regard. People are regularly elected with much less than the majority of the vote. As a result, many Canadians believe that their votes are wasted and voting will do no good because the vote will not count. By far, that is the most important advantage.

There is another advantage. International comparisons demonstrate that proportional representation is much better at representing groups such as women and minorities than our first-past-the-post method. The result is a more representative and diverse legislature, which is good for democracy. There are different ways of implementing proportional representation. We should remember that it is overwhelmingly the most widespread system in the world's democracies.

I never gave much thought to whether compulsory voting would be an improvement but, certainly, it would do nothing to solve the representation problem that proportional representation solves.

Mr. Whyte: The lack of trust in politicians is because too often they do not have the courage to do the right thing. They have not the courage to take on the governance projects, which a nation demands, and act on them and they seek instead a quotidian advantage, including potentially destructive and non-comprehensive reforms of the Constitution. I do not mean to say that the distrust level of politicians is visited on the current Senate. Rather, I mean to say that the current Senate does not exist on political radar, to a large extent. I know senators work very hard and they are a wonderful second thought. They hold hearings, they travel the country and they hear citizens, but that does not register.

The Senate is a legislative chamber partially responsible for federal legislation. The Senate should play its broader role of second thought and the changed representation of function. That is my comment on politicians and trust.

Senator Harb: Mr. Whyte, you mentioned reform in the other House. I would be interested in hearing your comments on how the system works in the other place. Proposed legislation comes from the executive and is introduced in the House of Commons

Ma deuxième question porte sur la représentation proportionnelle. En quoi cet élément servirait la démocratie au Canada, étant donné que depuis les années 1950, chaque élection a vu une diminution du pourcentage des votants au point où ce pourcentage oscille entre 58 et 62 p. 100. Cette tendance est irréversible. Comment pensez-vous que le recours à la représentation proportionnelle pourrait renforcer la démocratie? Que pensez-vous d'introduire le vote obligatoire, ce qui donnerait une meilleure chance de succès à la représentation proportionnelle?

M. Simeon : La façon la plus évidente dont la représentation proportionnelle sert la démocratie est qu'elle établit un lien direct entre le nombre des suffrages exprimés et le nombre des sièges obtenus. Il existe à l'heure actuelle des distorsions énormes dans ce domaine. Les gouvernements sont régulièrement élus en obtenant un nombre de suffrages bien inférieur à la majorité. Cela amène les Canadiens à croire que voter est une perte de temps et que leur vote ne sert à rien parce qu'il ne compte pas. C'est de loin le principal avantage de cette méthode.

Elle comporte un autre avantage. Les comparaisons avec les pays étrangers montrent que la représentation proportionnelle représente beaucoup mieux les groupes comme les femmes et les minorités que notre suffrage majoritaire. Cette méthode débouche sur des assemblées législatives plus représentatives et plus diversifiées, ce qui est bon pour la démocratie. Il existe différentes façons de mettre en œuvre la représentation proportionnelle. Il est bon de rappeler que c'est le système qui est le plus largement utilisé, et de loin, dans les pays démocratiques.

Je n'ai jamais beaucoup réfléchi à la question de savoir si le vote obligatoire était une bonne chose, mais il est évident qu'il ne réglerait aucunement le problème de représentativité que la représentation proportionnelle permet de résoudre.

M. Whyte : La population n'a pas confiance dans les politiques car, bien souvent, ils n'ont pas le courage de faire ce qu'il faut faire. Ils n'ont pas le courage de lancer des initiatives dans le domaine de la gouvernance, ce qu'exige une nation, et de les mettre en œuvre. Ils cherchent plutôt à obtenir des avantages au jour le jour en procédant, par exemple, à des réformes ponctuelles et très dangereuses de la Constitution. Je ne veux pas dire que la méfiance envers les politiques vise également le Sénat actuel. Je dirais plutôt qu'actuellement, le Sénat n'a guère d'importance sur le plan politique. Je sais que les sénateurs travaillent beaucoup et qu'ils font un excellent travail de réflexion. Ils tiennent des audiences, ils se déplacent et ils entendent les citoyens, mais cela ne marque pas la population.

Le Sénat est une chambre législative qui est chargée, entre autres choses, d'adopter les lois fédérales. Le Sénat devrait jouer son rôle plus large de chambre de réflexion et renforcer sa représentativité. Voilà le constat que je voulais faire au sujet des politiques et de la confiance.

Le sénateur Harb : Monsieur Whyte, vous avez mentionné la réforme de l'autre Chambre. J'aimerais entendre vos commentaires sur la façon dont fonctionne le système de ce côté-là. Les projets de loi sont préparés par l'exécutif qui les

and voted on. This is the way our system works. One can take the position that perhaps part of the cynicism comes from the fact that even in the other House there is conflict. If you truly want to introduce proposed legislation and allow the legislators to deal with it, then you would not vote on your own legislation but allow them to do so.

Comparing both Houses, it is only in the Senate, with the exception of the Leader of the Government in the Senate, all legislators are not in a conflict of interest. Therefore, they will deal with the merit and substance of the proposed legislation as it is. Do you think that reform of the other House should include the executive not voting on proposed legislation?

Mr. Whyte: Responsible government is a poor manifestation of the constitutional principle of separation of powers, for sure. However, that is the way we want it because we get some other advantages.

The two big advantages are that, first, when one votes, one votes for an understood and comprehensive political package, depending on the integrity of the election process and the campaigning process. Second, when it comes time to supervise, review or validate what a government has done, we know that the government is responsible. By virtue of responsible government. We know that the government's program is what people have experienced and blame just does not get shifted off on to Congress, the Senate or the House of Representatives. Of course, it could get shifted off to the court nowadays.

Responsible government is a fine democratic mechanism. With respect to the Senate, I absolutely believe that responsible government can be diluted. I do not recommend it be diluted in the House of Commons.

A very interesting thing happens when the Senate becomes independent and votes as it thinks and is caught in conflicts of interest; that is, we may well lose the capacity to pursue a legislative agenda to govern fully. We may have some form of paralysis.

For that reason, we need to hope that a number of things happen. First, we need to hope that the Prime Minister has some levers. I suggested some extreme instance of dissolution — perhaps active campaigning in the triennial elections; perhaps payroll appointments — sorry, that is an English term that sounds pejorative but it is not; it is just that members of the government would be sitting in the Senate in bigger numbers than they are now — in an elected Senate. In fact, it would seem to me highly improbable that there would not be.

A fourth instrument by which the independence of the Senate would not paralyze government would be the Senate's practice of restraint, that is, to choose to hold up the government when it matters, not to just frustrate government.

présente à la Chambre des communes, qui les adopte ou les rejette. C'est la façon dont fonctionne notre système. On peut penser qu'une partie de ce cynisme s'explique par le fait qu'il y a des conflits dans l'autre Chambre. Si le gouvernement voulait vraiment que les législateurs examinent les projets de loi déposés, alors il ne voterait pas sur les mesures qu'il a proposées mais laisserait ce soin aux législateurs.

Si l'on compare les deux Chambres, il n'y a qu'au Sénat, à l'exception du leader du gouvernement au Sénat, que les législateurs ne se trouvent pas en conflit d'intérêts. C'est ce qui leur permet d'examiner sereinement le fond et le mérite des mesures proposées. Pensez-vous que la réforme de l'autre Chambre devrait interdire au pouvoir exécutif de voter sur les mesures législatives qu'il propose?

M. Whyte : Le gouvernement responsable est une piètre application du principe constitutionnel de la séparation des pouvoirs, cela est certain. C'est toutefois le régime que nous avons choisi parce qu'il nous offre d'autres avantages.

Les deux principaux avantages sont que, premièrement, les électeurs votent pour un programme politique global et complet, compte tenu de l'intégrité du processus électoral et de la campagne électorale. Deuxièmement, lorsqu'il s'agit de superviser, de réviser ou de confirmer l'action du gouvernement, nous savons que celui-ci est responsable — responsable devant le Parlement — et que c'est le programme du gouvernement qui a été mis en œuvre et que celui-ci ne peut en rejeter la responsabilité sur le Congrès, sur le Sénat ou sur la Chambre des représentants. Bien sûr, de nos jours, cette responsabilité pourrait être rejetée sur les tribunaux.

Le gouvernement responsable est un excellent mécanisme démocratique. Pour ce qui est du Sénat, je suis absolument convaincu que l'on pourrait atténuer le principe d'un gouvernement responsable. Par contre, je ne pense pas qu'il devrait être atténué dans le cas de la Chambre des communes.

Il se passerait une chose fort intéressante si le Sénat devenait indépendant, votait comme il l'entendait et ne se trouvait pas en conflits d'intérêts; nous risquerions fort d'être incapables de mettre en œuvre le programme législatif du gouvernement. Cela pourrait déboucher sur une forme de paralysie.

C'est la raison pour laquelle nous espérons qu'un certain nombre de choses vont se produire. Premièrement, il faut espérer que le premier ministre dispose de certains leviers. J'ai parlé de certaines situations extrêmes dans lesquelles il pourrait y avoir dissolution — une participation active à des élections triennales; peut-être des nominations de traitements et salaires —excusez-moi, c'est un mot anglais qui semble péjoratif mais ce n'est pas le cas; il faut reconnaître qu'il y aurait davantage de membres du gouvernement siégeant au Sénat qu'il y en a actuellement — dans un Sénat élu. En fait, il me semble tout à fait improbable qu'il n'y en ait pas.

Il existe un quatrième moyen grâce auquel l'indépendance que connaîtrait le Sénat ne paralyserait pas le gouvernement; il faudrait que le Sénat fasse preuve de retenue, c'est-à-dire qu'il ne décide de bloquer un projet de loi que lorsque cela est important, pas seulement pour embarrasser le gouvernement.

My answer is, no, I like responsible government in the House of Commons and I like responsible government in the Senate, although I recognize that an elected Senate will be much more independent.

Professor Simeon quite rightly says that the current plan eradicates the independent voice of the Senate. It throws everyone into a short-term appointment.

Responsible government is not nearly as powerful in the Senate, but there are some mechanisms that would develop which would constrain the sheer bloody-minded autonomy of senators.

Mr. Simeon: I would disagree with Professor Whyte a little bit. I think he underestimates the extent to which a Senate whose members were elected for a considerable term on a province-wide basis would develop a political legitimacy and political clout that would — not immediately, perhaps, but over time — come to compete with that of the House of Commons.

Given that, it is very difficult to operate responsible government, as we now know it. It may, as I have suggested, be possible that you could create a politically powerful elected Senate but limit its powers by saying no, it only votes on certain kinds of issues, or it can be overridden by a certain vote in the House of Commons, or it could only suspend and not destroy legislation from the House of Commons.

My sense is that once you have that democratic legitimacy, those kinds of constraints and limits would not have much effect. We would be going down a road — and some people might want that; it is not necessarily a negative thing to say — toward an American congressional system.

Senator Tkachuk: We are a democracy that is 139 years old. The American democracy is well over 200 years old. The British democracy is I do not even know how old. Nonetheless, changes happen incrementally.

I was a little concerned about your fear of the eight-year term. It is a legislative change. It is not a constitutional change, which means that it could be amended in the future if the state of the nation is perilously close to falling apart because of eight-year Senate appointments, which I highly doubt.

In Canada, we have moved along and made changes to our democratic system. Diefenbaker tried to and thought he could repatriate the Constitution. He had the Bill of Rights. We then had the Charter of Rights and Freedoms. All our other changes have been slow and incremental. Bill S-4 is simply a bill that establishes a tenure of eight years for senators rather than retirement at 75 years of age.

I understand the arguments of those who have said that even on its own, prime ministers would have the right to appoint all of the Senate over a two-year term. In reality now, over a three-year

Ma réponse est que non, je suis favorable à un gouvernement responsable devant la Chambre des communes et à un gouvernement responsable devant le Sénat, même si je reconnais qu'un Sénat élu serait beaucoup plus indépendant.

M. Simeon a déclaré avec raison que le plan actuel supprimerait l'indépendance du Sénat. Tous les sénateurs seraient nommés pour un bref mandat.

Le gouvernement responsable n'a pas autant de pouvoir au Sénat, mais il apparaîtrait des mécanismes qui viendraient limiter l'autonomie têtue des sénateurs.

M. Simeon : Je ne suis pas tout à fait d'accord avec M. Whyte. Je pense qu'il sous-estime la mesure dans laquelle un Sénat dont les membres seraient élus pour un long mandat à la suite d'une élection provinciale acquerrait une légitimité et une force politiques qui pourraient, non pas immédiatement mais progressivement, faire concurrence à celles de la Chambre des communes.

Cela dit, il est très difficile de faire fonctionner un gouvernement responsable, tel qu'il est à l'heure actuelle. Il serait peut-être possible, comme je l'ai suggéré, de créer un Sénat élu possédant un poids politique important, mais en limitant ses pouvoirs de diverses façons, en ne l'autorisant à voter que sur certains genres de projets de loi, en autorisant la Chambre des communes à passer outre à son veto en adoptant une résolution à une majorité donnée ou en ne l'autorisant qu'à suspendre et non pas à rejeter les projets de loi provenant de la Chambre des communes.

Je pense qu'avec un Sénat dont la légitimité démocratique serait renforcée, ce genre de limites n'aurait guère d'effet. Nous nous engagerions dans une voie — et il y a des gens qui le souhaiteraient, et ce n'est pas nécessairement négatif — qui nous amènerait à un système congressionnel américain.

Le sénateur Tkachuk : Notre démocratie a 139 ans. La démocratie américaine a plus de 200 ans. Je ne sais pas quel âge a la démocratie britannique. Je dirais néanmoins que les choses changent petit à petit.

Je suis un peu préoccupé par votre crainte à l'égard d'un mandat de huit ans. C'est une modification législative. Ce n'est pas une modification constitutionnelle, ce qui veut dire que cette disposition pourrait être changée à l'avenir si le pays risquait de s'écrouler parce que les sénateurs sont nommés pour huit ans, chose dont je doute fort.

Au Canada, nous avons évolué et apporté des changements à notre système démocratique. M. Diefenbaker a essayé de rapatrier la Constitution. Il a obtenu la Déclaration des droits. Nous avons ensuite eu la Charte des droits et libertés. Tous les autres changements ont été introduits progressivement. Le projet de loi S-4 est simplement un projet de loi qui fixe à huit ans la durée du mandat des sénateurs au lieu de prolonger leur mandat jusqu'à ce qu'ils atteignent l'âge de la retraite à 75 ans.

Je comprends les arguments de ceux qui ont dit que les premiers ministres auraient le droit de nommer tous les sénateurs sur une période de deux ans. En réalité, à l'heure actuelle, sur une

term, a large majority of senators are appointed by one prime minister. Prime ministers have been very careful in ensuring that there is an opposition.

I do not quite understand why there would be any concern and why you think we need a full-blown constitutional meeting to talk about Senate reform when we can do a lot of the things piece by piece and see how they work out. That is the traditional Canadian way.

Mr. Whyte: I think that appointing a senator for life purchases for you legislative independence — no accountability. Appointing a senator to an eight-year renewable term purchases for you two things, as Senator LeBreton pointed out — a higher level of legitimacy and more power. One has more legislative self-confidence without any increase whatsoever in accountability.

Second, it purchases for you a very high level of loyalty to the executive government, the people who steer Governor General Orders-in-Council. It takes a Senate around which there is a legitimacy gap and compounds the extent of that gap.

The first three clauses of the preamble to Bill S-4 talk of Canada's democratic tradition, the need to enhance the democracy of Canada. When Senator LeBreton talked about the bill, she did not talk about the democratic legitimacy. She talked about senators actually being fresh, livelier, more connected and a more effective body, all of which is right, but it is not dealing with the legitimacy and the democratic gap.

I do not mean to argue. It could be that an incremental increase will turn out well for Canada, but I do not think so. I think it will turn out badly for Canada if we cannot do anything about its deficiencies because of the barriers to constitutional amendment. If we think there are barriers to constitutional amendment today that preclude us from thinking about the Senate comprehensively, what will change tomorrow so that we will be able to overcome our problems?

You say that we can go back with another section 44 bill and restore the Senate the way it was. We will not do that. We will just have a badly organized constitutional body that we will learn to cope with. If I may say so, it is just not prudent.

Mr. Simeon: I disagree with that. I agree with the senator that if you look at the growth of democracy in countries like Britain and Canada, it happened in an incremental, step-by-step process.

Professor Whyte is right about the legitimacy issue. If you conceptualize or see the Senate as a fully fledged legislative body in the same sense that the House of Commons is, a body that would have that degree of influence over legislation and so on, to the extent that that were the case, then I would agree with him that fully elected, democratic legitimacy is the only way to go.

période de trois ans, le premier ministre peut nommer une forte majorité de sénateurs. Les premiers ministres ont toujours veillé à ce qu'il y ait une opposition.

Je ne comprends pas pourquoi cela suscite tant d'inquiétude et pourquoi vous pensez qu'il faudrait organiser une conférence constitutionnelle pour parler de la réforme du Sénat alors qu'il est possible de faire beaucoup de choses petit à petit et voir ensuite ce qu'elles donnent. C'est la façon traditionnelle de faire les choses au Canada.

M. Whyte : Je pense que nommer un sénateur à vie lui donne une indépendance législative — il n'est responsable devant personne. Nommer un sénateur pour un mandat renouvelable d'une durée de huit ans donne deux choses, comme le sénateur LeBreton l'a fait remarquer — cela renforce la légitimité et les pouvoirs du Sénat sans augmenter en quoi que ce soit sa responsabilité.

Deuxièmement, cela entraîne une très grande loyauté envers le pouvoir exécutif, les gens qui s'occupent des décrets en conseil. Cela donne un Sénat dont le déficit de légitimité est encore aggravé.

Les trois premiers paragraphes du préambule du projet de loi S-4 parlent de la tradition démocratique du Canada et de la nécessité de renforcer la démocratie. Lorsque le sénateur LeBreton a parlé du projet de loi, elle n'a pas mentionné la légitimité démocratique. Elle a parlé du fait que le Sénat serait en fait plus vivant, plus au fait de l'actualité et constituerait un organe plus efficace, ce qui est excellent, mais ce qui ne réduit aucunement son déficit de légitimité et de démocratie.

Je ne veux pas lancer un débat. Il est possible qu'une modification mineure donne de bons résultats pour le Canada, mais je ne le pense pas. Il ne serait pas bon que le Canada n'essaie pas de remédier à ces lacunes à cause de l'obstacle que représente une modification constitutionnelle. Si nous estimons aujourd'hui qu'il est impossible de procéder à des modifications constitutionnelles, et qu'il ne faut donc pas envisager une réforme approfondie du Sénat, pourquoi pensons-nous que nous pourrions le faire plus tard?

Vous dites que nous pourrions toujours adopter un autre projet relatif à l'article 44 et rétablir le Sénat sous sa forme antérieure. Nous ne le ferons pas. Nous aurons tout simplement un organisme constitutionnel mal structuré avec lequel nous apprendrons à vivre. Je dirais, si vous le permettez, que ce n'est pas prudent.

M. Simeon : Je ne suis pas d'accord avec vous. Je reconnais avec le sénateur que, dans des pays comme la Grande-Bretagne et le Canada, la démocratie s'est développée petit à petit, de façon progressive.

M. Whyte a raison au sujet de la question de la légitimité. Si vous concevez un Sénat comme étant un organisme législatif ayant pleins pouvoirs, tout comme l'est la Chambre des communes, un organisme qui exercerait un contrôle sur les mesures législatives, je dirais alors avec lui que la seule solution est d'avoir un Sénat élu, ayant ainsi une solide légitimité démocratique.

However, as I tried to suggest in my remarks, if one has a more limited view of what the Senate is about, if your view is that it is sober second thought, the ability to study major public issues, the ability to scrutinize the minutiae in legislation that the members of the House do not have the time to do, if that is all it is doing, it is not being a major legislature. Even if it has those other roles, which I strongly approve of, which is to give a political voice to the people who are electorally disadvantaged, and if it has a role of bringing the provincial voice closer into the deliberations of the national legislature, again, neither of those require it to be the fully fledged second chamber in our system.

That is why I think I am generally more accepting of more incremental methods of reform than Professor Whyte is.

Senator Tkachuk: When the Americans went to elected senators, they simply moved a constitutional amendment and elected them. There was no big constitutional conference about that was there? I am not sure. I think that is all it was. It was a constitutional amendment to elect senators, and they elected senators. They did not have a full-blown constitutional conference on what the Senate was about.

Mr. Whyte: The American amendment process requires a bill to be passed by the Houses of Congress and by either two-thirds or three-quarters of the state legislatures. I assume, although I do not know, that the constitutional amendment to elect senators was passed through the multilateral structures of a federal state that are created in that Constitution, as it should be.

Senator Murray: It was even more incremental than that, Senator Tkachuk. I have been told, and I think it is true, that in the early days, the state legislatures or governments appointed the members of the United States Senate, and then Oregon started putting it up to popular election. The others gradually followed. Whether eventually they succeeded in amending the Constitution, I do not know.

Senator Tkachuk: Oregon simply took the advice of their electors.

Senator Fraser: Professor Whyte, you said you did not believe that Bill S-4 was do-able under section 44, and you said you had a long constitutional argument to bolster that. I would like to see the long version but, in the meantime, could you give us now an executive summary of your position?

Mr. Whyte: Let me try my best.

The argument is based on the rule of constitutional or statutory interpretation which says that when there is a legislative identification of particularities within a general class, there is implicitly a legislative exclusion of all other particularities in that class.

Cependant, comme j'ai essayé de le montrer dans mes commentaires, si l'on adopte une idée plus limitée du rôle du Sénat, si on estime que c'est un lieu de réflexion, un organe ayant la capacité d'examiner les grandes questions d'intérêt public, celle d'étudier de façon approfondie les mesures législatives proposées, ce que les membres de la Chambre des communes n'ont pas le temps de faire, si c'est tout ce qu'il fait, alors ce n'est pas une assemblée législative importante. Même si on lui confie ces autres rôles, ce à quoi je suis très favorable, qui sont de donner une voix politique aux personnes qui sont désavantagées sur le plan politique, et de mieux faire entendre la voix des provinces dans les délibérations de l'assemblée législative nationale, là encore, cela ne veut pas dire qu'il faut en faire une deuxième chambre législative ayant pleins pouvoirs.

C'est la raison pour laquelle je suis en général plus prêt à accepter des réformes progressives que ne l'est M. Whyte.

Le sénateur Tkachuk : Lorsque les Américains ont décidé d'élire les sénateurs, ils ont tout simplement adopté une modification constitutionnelle et ont tenu des élections. Il n'y a pas eu de grande conférence constitutionnelle à ce sujet, n'est-ce pas? Je n'en suis pas certain. Je pense que cela s'est passé comme cela. Il y a une modification constitutionnelle prévoyant l'élection des sénateurs et ils ont élu les sénateurs. Ils n'ont pas tenu une grande conférence constitutionnelle pour parler du rôle du Sénat.

M. Whyte : Pour modifier la Constitution américaine, il faut qu'un projet de loi soit adopté par les deux chambres du Congrès et par les deux tiers ou les trois quarts des assemblées législatives étatiques. Je pense, même si je n'en suis pas sûr, que la modification constitutionnelle portant élection des sénateurs a été adoptée par les structures multilatérales de l'État fédéral, créées par cette Constitution, comme cela devait se faire.

Le sénateur Murray : Le changement a même été plus progressif que vous le mentionnez, sénateur Tkachuk. On m'a dit, et je pense que c'est vrai, qu'au tout début, les assemblées législatives étatiques et les gouvernements nommaient les membres du Sénat des États-Unis et que l'Oregon a commencé à tenir des élections populaires. Les autres États ont progressivement suivi. Je ne sais pas s'ils ont finalement réussi à modifier la Constitution.

Le sénateur Tkachuk : L'Oregon a tout simplement demandé leur avis aux électeurs.

Le sénateur Fraser : Monsieur Whyte, je sais que vous avez déclaré que le projet de loi S-4 était visé par l'article 44, et vous avez mentionné que vous aviez élaboré un long raisonnement constitutionnel pour justifier cette position. J'aimerais avoir la version intégrale mais entre-temps, pourriez-vous nous donner un bref résumé de votre position?

M. Whyte : Je vais essayer.

L'argument se fonde sur la règle d'interprétation constitutionnelle ou législative qui veut que, lorsqu'une loi vise des éléments faisant partie d'une catégorie générale, elle exclut de façon implicite tous les autres éléments appartenant à cette catégorie.

When section 42 says that amending the Constitution of Canada under the section 38 formula is necessary for the method of appointment and the function and purpose of the Senate, the implication is that every other bit of Senate reform is not amended under section 38 but falls to be amended under section 44. That is the argument.

Here is why it is false. Often a set of particularities are mentioned in a class not to exclude all other particularities but to give those particularities special treatment. That is the case in section 42(2). In subsection (2), this class is mentioned, at least arguably, for the purpose of telling you that the opt-out formulas in section 38(2) and 38(4) are not available for some amendments which provinces might otherwise think they could opt out of. There is a reason for that list being made, which is not the purpose of excluding from 38 other things.

Second, one could say that section 42 is just a phrase you put in there so people do not wonder about these things that do not relate to section 91 and 92, which are clearly in 38, and are there any other things relevant to the federal arrangement? Yes, here are some things, and they are in there. That is another purpose, which means it is not to exclude.

Third, section 42(b) says that the selection of senators is within it. I think it could be argued that the selection of senators includes the appointment for life or the appointment for eight years. The selection of senators is quite a large concept. When your role is to select senators, maybe within the concept of selection of senators is selection to what and for what and for how long. It is not clear that it is not within section 42(2).

Fourth, I admit the Senate reference is pre-1982, so why are we talking about it, but the Senate reference, as you have heard a great deal already, was to the essential character of the Senate. This is such an essential character as to be beyond debate. I know it is an average of 12 years down to eight years and we treat it as small and incremental, but to set term limits, as Senator LeBreton said, is a big thing in terms of the legitimacy of senators, in terms of the functioning of the Senate, and in terms of the spirit in which the Senate conducts its job. She is right; it is not trivial.

Fifth, the structure of the Senate is part of the deep federalist accommodation of Canada. It is a crucial part of the federal mechanism of Canada. Significant changes to Senate structure, by virtue of its role within the federal structure, require approval under section 38 — that is, just taking a principled look at what

Lorsque l'article 42 énonce que la modification de la Constitution du Canada doit se faire selon le mode de révision prévu à l'article 38 lorsqu'il s'agit du mode de sélection des sénateurs et des attributions et du rôle du Sénat, il faut en déduire qu'il n'est pas nécessaire de recourir à l'article 38 pour les autres aspects de la réforme du Sénat qui peuvent alors être modifiés aux termes de l'article 44. Voilà cet argument.

Voici maintenant pourquoi il est faux. Il arrive souvent que la loi mentionne un ensemble d'éléments appartenant à une catégorie non pas dans le but d'exclure tous les autres éléments mais pour accorder à ces éléments un traitement particulier. C'est ce que fait le paragraphe 42(2). Le paragraphe (2) mentionne cette catégorie, du moins on peut le soutenir, pour préciser que les possibilités de retrait prévues aux paragraphes 38(2) et 38(4) ne peuvent être utilisées à l'égard de certaines modifications, dont les provinces pourraient autrement penser qu'elles peuvent faire l'objet d'un retrait. C'est la raison à l'origine de cette liste, qui n'a pas pour objet d'exclure d'autres éléments de l'application de l'article 38.

Deuxièmement, on pourrait dire que l'article 42 est une disposition qui a pour but d'éviter que les gens se posent des questions au sujet des aspects qui ne concernent pas les articles 91 et 92, qui sont, eux, clairement visés par l'article 38, et qui se demandent s'il y a d'autres domaines qui sont visés par cet arrangement fédéral. Oui, il y en a quelques-unes, et elles sont mentionnées là. C'est un autre objet qui n'a pas pour but d'exclure certains éléments.

Troisièmement, l'alinéa 42b) précise qu'il vise le mode de sélection des sénateurs. Je pense que l'on pourrait soutenir que la sélection des sénateurs comprend la nomination à vie ou la nomination pour une durée de huit ans. La nomination des sénateurs est une notion très vaste. Lorsqu'il s'agit de choisir des sénateurs, il est possible de soutenir que la notion de sélection des sénateurs englobe des aspects comme le rôle de l'institution, ses pouvoirs et la durée du mandat. Il n'est pas clair que cela ne soit pas visé par le paragraphe 42(2).

Quatrièmement, je reconnais que le renvoi concernant le Sénat est antérieur à 1982, pourquoi le mentionner alors, parce que le renvoi concernant le Sénat, comme on vous en a déjà beaucoup parlé, portait sur la nature essentielle du Sénat. Le fait que cela concernait un aspect essentiel n'est pas contesté. Je sais que l'on fait passer à huit ans une durée moyenne de 12 ans et que nous considérons cela comme un changement mineur et progressif, mais fixer des limites de temps, comme l'a déclaré le sénateur LeBreton, est une chose très importante pour ce qui est de la légitimité des sénateurs, du fonctionnement du Sénat et de l'esprit dans lequel le Sénat exerce ses attributions. Elle a tout à fait raison; ce n'est pas un changement mineur.

Cinquièmement, la structure du Sénat constitue un élément essentiel de l'entente à l'origine de l'État fédéral. C'est une partie essentielle des institutions fédérales du Canada. Les changements importants visant la structure du Sénat exigent, en raison du rôle que joue cet organe au sein de la structure fédérale, une

section 38 is about and what the Senate is about suggests that there is congruence between section 38 and this particular bill.

Finally, if you look at Senate provisions in sections 24 to 36 of the Constitution Act, 1867, there is a lot there, and by no means is everything there amendable by Parliament alone under section 44, except for the two or three things mentioned in 42(2) and 42(3). There are things mentioned in sections 24 to 36 which clearly Parliament cannot amend and which are not in section 42. Therefore, when 44 says "Senate," it does not mean every darned thing about the Senate. What is there? The number of supernumerary senators is not there. It is beyond belief that it can just be tampered with by the Parliament of Canada. The total number of senators and the qualifications of senators are part of serious Confederation arrangements. The location of senators in Quebec is a serious constitutional arrangement. They are not amendable under section 44, even though they do not appear in section 42.

I think this idea that section 42 tells us that we can proceed with Bill S-4 is un-thought-out as a matter of legal analysis. It is superficial legal analysis.

I want to finish with four words: I could be wrong.

Senator Fraser: Thank you very much. Professor Simeon?

Mr. Simeon: I would not dare to challenge Professor Whyte on constitutional law, not being a lawyer myself.

Senator Fraser: You made the point that proportional representation tends to produce greater representation of minorities. Incidentally, I would note that the minority that is the largest minority is systematically underrepresented in the House of Commons and has done better in the Senate, that is women.

However, my impression of proportional representation is that it works best to bump up the representation of minorities, where the districts are very large, or the lists are very large; the number of candidates available to be put up by each party is very large. I am not aware of systems where, when vying for two, three seats or even half a dozen seats, parties will voluntarily ensure that their winning or top candidates will be from minorities. Do you follow where I am trying to go? Am I right or wrong?

Mr. Simeon: I am afraid I do not know of any evidence on that point but I agree very much generally with your larger point, that PR in order to work requires multiple and large constituencies with many members and the more members you have the easier it is to get those kinds of representational benefits from it.

autorisation aux termes de l'article 38 — c'est-à-dire que, si l'on examine sur le plan des principes l'objet de l'article 38 et la nature du Sénat —, on constate qu'il existe un rapport direct entre l'article 38 et ce projet de loi particulier.

Enfin, si vous examinez les articles 24 à 36 de la Loi constitutionnelle de 1867, dispositions qui concernent le Sénat, vous constaterez qu'ils touchent de nombreux sujets et qu'aucun de ces sujets ne peut être modifié par le Parlement seul aux termes de l'article 44, à l'exception des deux ou trois aspects qui figurent aux paragraphes 42(2) et 42(3). Les articles 24 à 36 portent manifestement sur des sujets que le Parlement ne peut pas modifier seul et qui ne sont pas visés par l'article 42. Par conséquent, lorsque l'article 44 utilise le mot « Sénat », il ne vise pas tous les sujets qui concernent le Sénat. Que vise-t-il? Le nombre des sénateurs surnuméraires n'est pas visé. Il est impossible de croire que cet aspect peut être unilatéralement modifié par le Parlement du Canada. Le nombre total des sénateurs et les qualités requises des sénateurs font partie des ententes qui ont présidé à la création de la Confédération. Le fait que certains sénateurs doivent être originaires du Québec est une entente constitutionnelle importante. Cet aspect n'est pas modifiable selon l'article 44, même s'il n'apparaît pas à l'article 42.

Je pense que l'idée que l'article 42 nous autorise à adopter le projet de loi S-4 n'est pas réaliste sur le plan de l'analyse juridique. Elle découle d'une analyse juridique superficielle.

J'aimerais terminer en ajoutant quatre mots : je pourrais me tromper.

Le sénateur Fraser : Je vous remercie. Monsieur Simeon?

M. Simeon : Je n'oserais pas contredire M. Whyte dans le domaine du droit constitutionnel, puisque je ne suis pas moi-même avocat.

Le sénateur Fraser : Vous avez mentionné le fait que la représentation proportionnelle tend à mieux représenter les minorités. Je mentionnerais en passant que la minorité la plus importante est systématiquement sous-représentée à la Chambre des communes et s'en tire mieux au Sénat. Il s'agit des femmes.

Cependant, mon impression est que la représentation proportionnelle réussit effectivement à renforcer la représentation des minorités lorsque les districts électoraux sont très vastes ou les listes électorales très longues; il faut que le nombre des candidats que chacun des partis peut proposer soit très important. Je ne connais pas de système dans lequel les partis qui se disputent deux ou trois sièges, ou même une demi-douzaine, vont volontairement veiller à ce que les candidats qu'ils placent en tête de liste fassent partie des minorités. Voyez-vous où je veux en venir? Ai-je tort ou raison?

M. Simeon : Je dois dire que je n'ai pas de données sur ce point mais je suis d'une façon générale d'accord avec vous sur ce point, à savoir que la représentation proportionnelle ne donne de bons résultats que dans les circonscriptions nombreuses et importantes, où de nombreux sièges sont en jeu; plus il y a de candidats, plus la représentation proportionnelle est avantageuse.

In countries like Israel or South Africa, you get an almost perfect match between seats and votes and also more representation. Other countries are divided up, but still into large constituencies. And I agree that, especially in the Maritime provinces where they will not have as many senators, it will be difficult to get pure proportionality. I also agree there would be some pressures on party leaders to fall back into the unrepresented ways that party nominations get under our first-past-the-post system.

We cannot get away from the fact that we will have these provinces with small numbers of senators and therefore it is less workable. We can make progress in that direction and that is probably what we should do. It does not solve the problem entirely, I agree.

Senator Murray: Professor Simeon, who used to be at Queen's and Toronto is now the William Lyon Mackenzie King Visiting Professor of Canadian Studies at Harvard, I cannot forbear to recall that Mr. Diefenbaker used to quote Mackenzie King, whether accurately or not, I do not know, as having said that the best way to reform the Senate was to appoint live Grits for dead Tories; a very partisan approach to fulfilling his perennial commitment to reforming the Senate.

Professor Whyte, if I understand the logic of his position, does not have a good word to say for the proposed amendment that Senator Austin and I presented to increase Western representation. I would take it that he would be opposed to that because it is not part of something more comprehensive.

Professor Simeon supported it.

Am I correct in deducing that you do not support it?

Mr. Whyte: No, that is not quite correct. I do see that as a change which does not impair the basic legislative function of the Senate. I do not see it as a change which impairs the legitimacy of the Senate or the representation function of the Senate.

I am not against incrementalism. I am against damaging incrementalism. I do not consider this damaging incrementalism. However, having said that, I would like to increase representation of the West. I think that we should work very hard at maintaining a maximum in the Senate which is under 110. I think there are good reasons for that. There are bi-national reasons and I think those are very powerful in Canadian politics.

In my recommendation I suggested that the two western provinces get 12 each, the two prairie provinces get six each and that there be a reduction in the senatorial representation from New Brunswick and Nova Scotia. I know how appalling it is to take away anything from anybody, but it is the way that, I think,

Dans des pays comme Israël ou l'Afrique du Sud, on en arrive à une correspondance presque parfaite entre le nombre des sièges et celui des suffrages, et cela renforce beaucoup la représentativité. D'autres pays sont également divisés, mais en circonscriptions assez importantes. Je reconnais également, en particulier dans les provinces Maritimes qui n'auront pas autant de sénateurs que les autres provinces, qu'il sera difficile d'appliquer une représentation proportionnelle pure. J'admets également que les chefs de parti auront tendance à revenir aux méthodes qui ne favorisent pas la diversité et qu'ils utilisent pour les mises en candidature dans un régime électoral majoritaire.

Nous ne pouvons pas échapper au fait qu'il y aura des provinces qui éliront un petit nombre de sénateurs et que, par conséquent, il sera plus difficile d'appliquer dans leur cas la méthode proportionnelle. Nous pouvons faire des progrès dans cette direction et c'est probablement ce que nous devrions faire. Cela ne règle pas le problème entièrement, je le reconnais.

Le sénateur Murray : Monsieur Simeon, vous avez enseigné aux universités Queen's et de Toronto et vous êtes maintenant professeur invité des études canadiennes William Lyon Mackenzie King de l'Université Harvard; je ne peux m'empêcher de rappeler que M. Diefenbaker citaient les paroles de Mackenzie King, je ne sais pas s'il les citait exactement ou non, selon lesquelles la meilleure façon de réformer le Sénat, d'après lui, était de remplacer les conservateurs décédés par des libéraux vivants; une méthode très partisane de remplir son éternelle promesse de réformer le Sénat.

M. Whyte, si j'ai bien compris la logique de sa position, ne pense pas beaucoup de bien de la modification que le sénateur Austin et moi-même avons présentée dans le but de renforcer la représentation de l'Ouest. J'en conclus qu'il s'y oppose pour la raison que cela ne fait pas partie d'une réforme plus globale.

M. Simeon appuie cette modification.

Ai-je raison de déduire que vous n'y êtes pas favorable?

M. Whyte : Non, cela n'est pas tout à fait exact. Je vois là un changement qui ne compromet pas la fonction législative fondamentale du Sénat. Je n'y vois pas un changement qui compromet la légitimité du Sénat ou le rôle représentatif du Sénat.

Je ne suis pas contre les réformes progressives. Je suis contre les réformes progressives qui sont mauvaises. Je ne considère pas que cette modification soit mauvaise. Cela dit, je suis toutefois en faveur d'augmenter la représentation de l'Ouest. Nous devrions nous efforcer de ne pas augmenter le nombre maximum de sénateurs qui devrait être inférieur à 110. Je pense qu'il existe d'excellentes raisons pour cela. Il y a des raisons binationales et je crois qu'elles jouent un rôle très important en politique canadienne.

Dans ma recommandation, je propose que les deux provinces de l'Ouest obtiennent 12 sièges chacune, les deux provinces des Prairies six chacune et que le nombre des sénateurs originaires du Nouveau-Brunswick et de la Nouvelle-Écosse soit réduit. Je sais qu'il est horrible de retirer quoi que ce soit à qui que ce soit, mais

you can preserve Quebec's traditional legislative position, do better on one-person one-vote and increase western representation.

I know that Senate provisions are written in terms of 24 from region A, region B, region C and region D. We tend to think of the Senate as regionally constructed. I think we are paying a price to cling too much to an apparatus of congruent regions. I think we should look at provinces and decide what seems suitable for the province in a very rough way. As it is, Senator Murray, you had to create half a region, in terms of numbers, in order to get the regional idea sustained. I have nothing against calling B.C. a region; I just do not see the point of it. I think we should find a set of numbers which satisfies other criteria: The Quebec criteria, the maximum criteria, the equal vote criteria and the democratic representation criteria.

Senator Murray: Under our proposal, I should mention that both Ontario and Quebec, each of which now has 22.8 per cent of the seats in the Senate, would then have 20.5 per cent of the seats.

Mr. Whyte: Maybe it is not huge.

Senator Murray: It is not, I think.

Mr. Whyte: Am I, a boy from Regina, going to tell you what is sensitive to Quebec? I worry about it.

Senator Murray: You are on solid ground there.

As I understand it, you do support an elected Senate, but as I also understand your presentation you believe there are serious constitutional problems about federal legislation that would purport to set up a "consultative" election process for the Senate. I would like you to elaborate on that because we have not heard much about the constitutional problems that might arise.

Mr. Whyte: I think that the real problem is that there is such a powerful democratic imperative around elected senators that we can assume that it is not feasible to create an apparatus to Senate elections and for a prime minister to then announce to the jurisdictions: "That is really interesting, but it does not quite satisfy my idea of a great Senate; X would be a better senator."

I think that the concept of advisory or consultative elections is only rhetorical and would be only rhetorical and I do not think that you treat the Constitution that way. I think that if you wish to change the method of appointment, if not *de jure* or even *de facto*, our constitutional interpretation cares about reality, cares about the actual imperatives and the actual conducts that take place, if you change the process *de facto*, you need to accord with the constitutional ideas relating to amendment.

I want to say this answer comes from my general stance on this, which is the bravado stance — just do it. Make the changes. Engage the nation.

c'est une façon qui, je crois, permet de préserver la position législative traditionnelle du Québec, qui se rapproche du suffrage égalitaire et qui renforce la représentation de l'Ouest.

Je sais que la disposition relative au Sénat parle de 24 sénateurs dans les régions A, B, C et D. Nous avons tendance à considérer le Sénat comme une chambre correspondant à des régions. Je crois qu'il est dangereux de trop s'attacher à un mécanisme fondé sur l'égalité des régions. Je pense qu'il faudrait partir des provinces et décider ce qui paraît approprié pour une province donnée. Dans ce cas-ci, sénateur Murray, vous avez été obligé de créer une demi-région, à cause des chiffres, pour préserver cette idée de région. Je n'ai rien contre le fait de dire que la C.-B. est une région; je ne pense pas que cela soit nécessaire. Nous devrions rechercher un ensemble de nombres qui répondent à d'autres critères : le critère du Québec, le critère du nombre maximum de sénateurs, le critère de suffrage égalitaire et le critère de la représentativité démocratique.

Le sénateur Murray : Avec notre proposition, j'aimerais mentionner que l'Ontario et le Québec, qui disposent à l'heure actuelle chacun de 22,8 p. 100 des sièges au Sénat, obtiendraient alors 20,5 p. 100 de ces sièges.

M. Whyte : Ce n'est peut-être pas une grosse différence.

Le sénateur Murray : Ce n'en est pas une, d'après moi.

M. Whyte : Est-ce moi, un gars de Regina, qui va vous dire comment le Québec pourrait réagir? Cela me préoccupe.

Le sénateur Murray : Vous avez tout à fait raison sur ce point.

D'après ce que j'ai compris, vous êtes favorable à un Sénat élu mais j'ai également retenu de votre exposé que vous pensez qu'une mesure législative fédérale visant la mise sur pied d'un processus d'élection « consultatif » pour le Sénat poserait de graves problèmes constitutionnels. J'aimerais que vous nous en disiez davantage à ce sujet, parce qu'on ne nous a pas beaucoup parlé des problèmes constitutionnels que cela pourrait soulever.

M. Whyte : Le vrai problème vient du fait que l'élection des sénateurs est devenue un impératif démocratique si puissant qu'il me paraît impossible de mettre sur pied une méthode de sélection des sénateurs qui permette au premier ministre de dire aux provinces : « Cela est très intéressant mais ça ne correspond pas tout à fait à l'idée que je me fais du Sénat; X serait un meilleur sénateur. »

Je pense que l'idée d'élections consultatives est uniquement théorique et ne peut être que théorique, et je ne pense pas que ce soit la bonne façon d'aborder la Constitution. Si vous voulez changer le mode de sélection des sénateurs, que ce soit *de jure* ou même *de facto*, il faut savoir que l'interprétation constitutionnelle tient compte de la réalité et des impératifs actuels ainsi que des comportements, et que si vous changez concrètement ce processus, il faut que cela respecte les principes constitutionnels applicables à la modification de la Constitution.

Je dirais que cette réponse reflète ma position générale sur cette question, qui est une position de défi — allons-y. Faisons ces changements. Que le pays s'en mêle.

Senator Murray: But make them through the constitutional amending process.

Mr. Whyte: Yes, absolutely.

Mr. Simeon: I agree very much with what Professor Whyte just said there and I would add that the more demanding the legislation is — in requiring the Prime Minister to follow the results of the vote — then the more obviously a constitutional amendment is required. If the legislation were worded so loosely that it did not put any pressure on a prime minister, then why do it? How would one be sure that some subsequent prime minister would pay attention to the election? He is exactly right: Once you say that it is a constitutional principle, that will become the rule. Therefore, that cannot be done without amendment.

[Translation]

Senator Chaput: My question is directed to Dr. Whyte.

[English]

You said that the Senate does not exist on the political radar. I understand that is because we are not an elected Senate. Should the Senate be on the political radar because if it is not, Canadians will not believe in the legitimacy of the Senate. If it were on the political radar, would it continue to be a chamber of sober second thought?

[Translation]

Can one go with the other? What price the Senate would have to pay to get legitimacy before Canadians? What would be the consequences? Would we have to modify the raison d'être of the Senate when we speak of a second thought chamber?

[English]

Mr. Whyte: Professor Simeon said, although not in this way, that I had a kind of all or nothing view of the Senate. The Senate is part of the legislative apparatus and let us simply accept that. Indeed, I tried to work out some of the relationships with the government that would follow if it were a full part of the legislative apparatus legitimated by elections.

Senator, you have raised a similar question. Saying that the Senate is a significant, elemental part of the legislative process in Canada and, therefore, needs elections and that this will change the Senate, I do not think it will. Bicameralism anywhere in the world is there for the purposes of second thoughts. That is the way democracy works. You have first thoughts and then you subject power to second thoughts because they are valuable. They are valuable because they are second thoughts and because they bring different intelligences and virtues to the second thought.

Le sénateur Murray : Mais en suivant le processus de modification prévu par la Constitution.

M. Whyte : Oui, absolument.

M. Simeon : J'approuve la plupart des choses que vient de dire M. Whyte et j'ajouterais que si la mesure législative est ambitieuse — si elle exige, par exemple, que le premier ministre entérine le résultat du vote —, alors il faudra évidemment avoir recours à une modification constitutionnelle. Si le projet de loi était rédigé de façon tellement vague qu'il n'obligerait pas le premier ministre à faire quoi que ce soit, alors pourquoi le présenter? Comment pourrait-on être sûr qu'un autre premier ministre respecterait le résultat des élections? Il a tout à fait raison : si on décide d'en faire un principe constitutionnel, alors ça devient une règle obligatoire. C'est la raison pour laquelle il faut le faire en adoptant une modification.

[Français]

Le sénateur Chaput : Ma question s'adresse d'abord à M. Whyte.

[Traduction]

Vous avez déclaré que le Sénat ne prenait pas d'initiatives politiques. Je sais que cela vient du fait que le Sénat n'est pas élu. Le Sénat devrait-il faire l'actualité parce que s'il ne fait pas les nouvelles, les Canadiens ne reconnaîtront pas la légitimité du Sénat. S'il faisait les nouvelles politiques, pourrait-il continuer à être une chambre de réflexion?

[Français]

Est-ce que l'un peut aller avec l'autre? Quel prix le Sénat pourrait-il payer pour être légitime aux yeux des Canadiens? Quelles seraient les conséquences ? Est-ce qu'il faudrait modifier la raison d'être du Sénat lorsqu'il est question d'une chambre de seconde réflexion?

[Traduction]

M. Whyte : M. Simeon a déclaré, en des termes un peu différents, que j'avais adopté une attitude de tout ou rien à l'égard du Sénat. Le Sénat fait partie des organes législatifs et il faut tout simplement l'accepter. J'ai en fait essayé de savoir quelle serait la nature de ses rapports avec le gouvernement s'il participait pleinement au processus législatif et était légitimé par des élections.

Sénateur, vous avez posé une question semblable. Affirmer que le Sénat constitue un élément essentiel du processus législatif au Canada et que, par conséquent, il doit être élu, et que cela modifiera son rôle, je dois dire que je ne pense pas que cela arrivera. Dans tous les pays, le bicaméralisme a pour rôle de prévoir une chambre de réflexion. C'est comme cela que fonctionne la démocratie. On prend des décisions rapidement et ensuite on réfléchit à l'exercice de ce pouvoir, parce que cette réflexion est importante. Elle est importante parce qu'elle est

Courts bring legalism, an auditor brings notions of accountability and the Senate brings different representation, perhaps.

The second thought function of the Senate is exactly what it is, but I think that is a full legislative function, which I think it ought to be. Two full legislative chambers are of value in Canada and I do not mind the restraint that this creates. I mind the paralysis that it might create. Professor Simeon and I have already disagreed on whether there are a whole host of small instruments by which that paralysis could be overcome and the Senate's power suppressed a bit. Three of those could be payroll members, conferencing and restraint. Professor Simeon says that the Senate has tons of legitimacy but will not exercise it. Well, there is not an elected person in this country who does not think his or her legitimacy also depends on making choices that are good for the governance process in Canada. People do not exercise their power willy-nilly; rather, they exercise it in light of what people perceive the national need to be, including the Senate.

I am not worried about the loss of the second thought function of the Senate as it is now constituted. We would have another legislative chamber that would exercise its power in a more legitimate and, perhaps, a more powerful way.

Mr. Simeon: I do not think it is possible to say who is right here. I think we just have very different emphases. I consider a full legislative role for the Senate to be a very different kettle of fish than the provision of sober second thought. They are quite different functions. Therefore, which one of those models one goes with will have a lot of influence on what you think is or is not an acceptable method of appointment. The more the Senate remains a full legislator and equal chamber, the more it needs to be elected and the more challenge we will have in developing a design for the ways in which the two chambers will coexist.

Senator Watt: I will try to describe to both of you what I have experienced as a senator over the last 23 years. My question applies to the matter of an elected or appointed Senate and the legitimacy of the Senate as a chamber of sober second thought. I have seen and been a part of the problem that I think needs to be addressed.

Professor Simeon stated clearly that it would be a big improvement if senators were appointed through a less partisan process. This is the basis for my comments and questions. From time to time, as much as I have developed many allies, partisanship becomes a hindrance.

At times others have agreed with me on new elements raised by my sober second thought that I felt needed to be included in the central system. I am from the Far North and I speak fluently in Inuktitut dialect, but I try to speak English. This has been a problem at times. Even though others might agree with me on a point that needs to be dealt with, addressed and rectified, they cannot do anything about it because it is a partisan matter. At

sereine, et parce qu'elle permet à des vertus et à des intelligences d'y participer. Les tribunaux s'occupent de légalité, le vérificateur fait respecter la responsabilité financière et le Sénat apporte une représentativité un peu différente.

Le Sénat joue essentiellement le rôle d'une chambre de réflexion, mais j'estime que c'est là une fonction législative essentielle, qui a sa raison d'être. Avoir deux chambres législatives est important pour le Canada et je ne m'inquiète pas des contraintes que cela impose. Je me poserais des questions si cela paralysait le processus. M. Simeon et moi ne nous entendons pas sur la question de savoir si l'on pourrait remédier à cette paralysie et réduire quelque peu les pouvoirs du Sénat en utilisant une série de mesures mineures. Trois de ces mesures pourraient consister à avoir des sénateurs employés, multiplier les séances et imposer des contraintes. M. Simeon affirme que le Sénat a beaucoup de légitimité mais qu'il ne l'exerce pas. Je dirais qu'il n'y a pas un élu au Canada qui ne pense pas que sa légitimité dépend également de sa capacité de faire des choix qui renforcent le processus de gouvernance au Canada. Les gens n'exercent pas leur pouvoir au hasard; ils l'exercent en fonction de la façon dont ils perçoivent l'intérêt national, c'est ce que fait aussi le Sénat.

Je ne crains pas de perdre le rôle de chambre de réflexion qu'a le Sénat, tel que constitué actuellement. Nous aurions une autre chambre législative qui exercerait ses pouvoirs de façon plus légitime et peut-être de façon plus dynamique.

M. Simeon : Je ne pense pas que l'on puisse donner raison à l'un ou à l'autre. Nous insistons simplement sur différents aspects. Pour moi, donner au Sénat un rôle législatif complet me paraît tout à fait différent de décider d'en faire une chambre de réflexion. Ce sont là des fonctions très différentes. C'est la raison pour laquelle le choix du rôle que l'on souhaite donner au Sénat va influencer énormément la méthode de sélection retenue. Si l'on veut faire du Sénat un législateur et une chambre égale à l'autre, il faudra que les membres en soient élus et il sera plus difficile de mettre sur pied un mécanisme qui permettra aux deux Chambres de coexister.

Le sénateur Watt : Je vais essayer de vous décrire à tous les deux ce que j'ai vécu comme sénateur depuis 23 ans. Ma question touche la façon de choisir les sénateurs, par élection ou par nomination, et la légitimité du Sénat en tant que chambre de réflexion. J'ai constaté l'existence d'un problème auquel il faudrait remédier, et je fais même partie de ce problème.

M. Simeon a clairement déclaré que ce serait une grande amélioration que de nommer les sénateurs en utilisant un processus moins partisan. C'est l'idée centrale de mes commentaires et de mes questions. Avec le temps, l'action des partis constitue une entrave, même si je me suis fait beaucoup d'alliés.

Il est arrivé que d'autres soient d'accord avec moi au sujet de nouveaux éléments qui, après réflexion, devaient être, d'après moi, inclus dans le système central. Je viens du Grand Nord et je parle couramment le dialecte inuktitut, mais j'essaie de parler en anglais. Cela a parfois soulevé des difficultés. Il est arrivé que d'autres soient d'accord avec moi sur la façon de régler ou d'aborder un problème, mais qu'ils ne puissent rien faire parce

times I have been approached and asked, for the party's sake, to hold my nose and vote in favour. This is like asking me to forget about the people I know so well and just let them die off slowly because they are no longer important. They do not say that but it seems implied. We need to put a stop to that. If the country is to survive economically, we will have to look at some of those little people that have something to contribute.

They were the first inhabitants of this country. Nowhere, other than in section 35 of the Constitution Act, are their rights enshrined but they are not defined. Further work needs to be done to complete those rights.

Mr. Simeon, could you elaborate on how we could make improvements with regard to the partisan matters I raised? What process needs to be put in place to have non-partisan appointees to the Senate?

I have also witnessed the independent senators. I would not go that route because you become a very lonely person if you become an independent senator within the Senate at the present time. I do not favour that.

We need to find a new set of mechanisms — I can only call it a missing link between the first inhabitants and the system that exists to run the system today. I wonder if you could both elaborate a bit on the premise of what you have stated in your introductions.

Mr. Simeon: First, I should warn you that I am not totally against partisanship and political parties. I happen to believe that Canadian democracy is fundamentally party democracy. However, we certainly expect the Senate to be a less partisan body than the House of Commons.

It is true that the Prime Minister often exercises his judgment in such a way as to appoint people with specific expertise, or people who are members of specific minorities or even leading members of other political parties. We have examples of that but, overwhelmingly, domination by the Prime Minister is now partisan. I do not think there is any doubt about that; and I agree it would be desirable if there was less partisanship.

That is why I believe it is very important, even with what I call the minor change of an eight-year term, that we get away from one person, who already controls the political executive in this country, having this degree of power.

There are various methods whereby you can do this. I have just played with the idea of the possibility of having senatorial nomination committees, councils or commissions — or whatever you want to call them — in each province, which would ensure that a wide range of party, governmental and regional interests would be taken into account in the nomination of senators. That is because my council would have people from the parties represented in the House of Commons from province X, people from the legislature of province X and perhaps some others, such as mayors of major cities.

que c'était une question partisane. Il m'a déjà été demandé de voter en faveur d'une mesure pour le bien du parti, même si cette mesure était inacceptable. Cela revient à me demander de laisser tomber les gens que je connais si bien et de les laisser mourir lentement parce qu'ils ne sont plus très importants. Cela n'est pas dit mais on le laisse entendre. Il faudrait cesser d'agir de cette façon. Si le pays veut survivre sur le plan économique, il faudra s'occuper de ces gens qui peuvent lui apporter quelque chose.

Ils étaient les premiers habitants de ce pays. À l'exception de l'article 35 de la Loi constitutionnelle, leurs droits ne sont reconnus nulle part et ils ne sont pas définis. Il faudrait faire davantage pour préciser ces droits.

Monsieur Simeon, pourriez-vous nous en dire davantage sur la façon dont nous pourrions améliorer l'aspect que je viens de soulever? Quel mécanisme faudrait-il mettre en place pour que la nomination des membres du Sénat ne soit pas partisane?

J'ai également examiné le cas des sénateurs indépendants. Je n'ai pas choisi cette voie parce qu'à l'heure actuelle, les sénateurs indépendants sont très isolés. Je ne suis pas en faveur de cette solution.

Il faudrait trouver de nouveaux mécanismes — je parlerai ici du lien qui manque pour relier les premiers habitants du pays au système qui nous gouverne aujourd'hui. Je me demande si vous pourriez nous en dire davantage sur les principes que vous avez exprimés dans votre introduction.

M. Simeon : Premièrement, je dois vous dire que je ne suis pas totalement opposé aux partis politiques et aux débats partisans. Je pense que la démocratie canadienne est fondée sur les partis. Nous pourrions toutefois espérer que le Sénat soit un organe moins partisan que la Chambre des communes.

Il est vrai que le premier ministre utilise souvent son pouvoir pour nommer des personnes possédant une certaine expertise ou des personnes qui font partie de certaines minorités ou même des membres influents d'autres partis politiques. Nous avons eu des exemples de cela mais dans l'ensemble, aujourd'hui, le premier ministre agit principalement en fonction des intérêts de son parti. Cela me paraît incontestable; je reconnais aussi qu'il serait souhaitable que les nominations soient moins partisans.

C'est la raison pour laquelle je pense qu'il est très important d'éviter que la personne, qui exerce déjà un contrôle sur le pouvoir exécutif du pays, possède ce genre de pouvoir, même une fois adopté ce que j'appelle le changement mineur d'un mandat de huit ans.

On peut avoir recours à diverses méthodes pour y parvenir. J'ai examiné l'idée d'avoir des conseils, des comités ou des commissions de nomination des sénateurs — quel que soit le nom que vous voulez leur donner — dans chacune des provinces, grâce auxquels la nomination des sénateurs tiendrait compte de toute une série d'intérêts régionaux, gouvernementaux et partisans. Cela viendrait du fait que mon conseil serait composé de personnes représentant les partis qui siègent à la Chambre des communes et originaires de la province X, des personnes qui siègent à l'assemblée législative de la province X et peut-être d'autres personnes, comme les maires des grandes villes.

There you would get a lot of voices. First, it would be unlikely that any one party would dominate that body. Second, they would be under strong pressure to try to nominate a person who was widely acceptable and who was unlikely to be an outright partisan.

If we stick with the appointment process, I think we need to go down that particular road. That also, as I said, strongly enhances the regional representation role of the Senate by giving provincial legislatures a real hand in deciding who is going to be a member of the house.

Mr. Whyte: Democratic political processes certainly have a tendency to honour majorities and tyrannize minorities. Political parties are not any real alleviation of that. They reflect precisely that incentive for tyranny, or that reality. Certainly, non-partisanship would dilute that, although as Professor Simeon says, you pay quite a high price in terms of political transparency through non-partisanship.

What can we do? I agree with Professor Simeon's plan and Professor Franks' utterances to you. It is attractive to think of the Senate being a place where minority communities are better represented and their interests are defended far better. We could certainly ban parties, although that would not work.

We could design an altogether different Senate, one built around minority communities. However, we do know that the political resentment around specialness is strong and that would be a problem.

I do not have an answer for the place of historical constitutionalized minority communities within the Canadian constitutional arrangement apart from the answer we already have, which is the answer of federal structures and Part II of the Constitution Act, 1982, Aboriginal rights. Finally, there is the answer of parties and political leaders understanding that the needs of Canada are best served in the long run through the realization of the self-determination rights of Aboriginal peoples. I do not have a deeper answer than that.

In my submission, I deliberately chose not to think of the Senate as the antidote. However, you make a point I had not thought of, and that is that the enhancement of partisanship, which clearly would happen under elections, could make things worse.

Senators are now deeply independent. There is room for people to say no, I am not doing that. That is a good point and a worrisome point. The only antidote I have is the hope for enlightened political choice within the current structures, and I know that is not a very satisfactory answer.

The appointment process of the sort that Professor Simeon described might well answer that. I have two problems with appointment processes. They are never transparent — consider

Cela permettrait d'avoir de nombreux points de vue. Premièrement, il serait peu probable qu'un parti puisse dominer un tel organe. Deuxièmement, les membres de ce comité chercheraient certainement à choisir une personne qui est acceptable par le plus grand nombre et qui ne serait probablement pas très partisane.

Si nous décidons de conserver le processus de nomination, je crois que c'est la solution à retenir. En outre, cela renforcerait beaucoup, comme je l'ai dit, le rôle de représentation des régions par le Sénat en donnant aux assemblées législatives provinciales un rôle important dans le choix des sénateurs.

M. Whyte : Le processus politique démocratique a effectivement tendance à honorer les majorités et à tyranniser les minorités. Les partis politiques n'atténuent aucunement l'ampleur de ce phénomène. Ils reflètent en fait cette recherche du pouvoir absolu, ou cette réalité. Il est certain qu'écarter les partis du processus atténuerait ce phénomène même si, comme M. Simeon l'a dit, il y a de gros désavantages sur le plan de la transparence politique à écarter les partis d'un tel processus.

Que pouvons-nous faire? J'approuve le plan proposé par M. Simeon et les commentaires qu'a formulés M. Franks. Il est séduisant de voir dans le Sénat un organe où les communautés minoritaires sont mieux représentées et leurs intérêts, mieux défendus. Nous pourrions certainement exclure les partis de ce processus, mais je ne pense pas que cela fonctionnerait.

Nous pourrions créer un Sénat tout à fait différent, qui représenterait principalement les communautés minoritaires. Nous savons cependant que la spécialisation d'un organe politique suscite de vives résistances et cela ferait problème.

Je n'ai pas de solution à proposer au sujet de la place qu'il conviendrait d'accorder aux communautés minoritaires historiques reconnues par la Constitution au sein de la structure constitutionnelle canadienne, sinon de dire qu'il existe une solution en place, qui est formée des structures fédérales et de la partie II de la Loi constitutionnelle de 1982 qui traite des droits des Autochtones. Enfin, il faudrait que les partis et les chefs politiques comprennent qu'à long terme, il est dans l'intérêt du Canada de mettre en œuvre les droits à l'autonomie gouvernementale des peuples autochtones. Je n'ai pas d'autre réponse à vous fournir.

Dans mon mémoire, j'ai délibérément choisi de ne pas voir dans le Sénat un antidote. Vous avez toutefois signalé un aspect auquel je n'avais pas pensé, à savoir que le renforcement du caractère partisan du mécanisme, qui découlerait d'élections, aggraverait la situation.

À l'heure actuelle, les sénateurs sont très indépendants. Ils ont la latitude de dire non, je ne prendrai pas cette décision. Cela offre des avantages et des désavantages. Le seul antidote que j'ai à proposer est l'espoir que ceux qui peuplent les structures actuelles feront des choix politiques éclairés, et je sais que cette réponse n'est guère satisfaisante.

Le processus de nomination qu'a décrit M. Simeon pourrait peut-être apporter une solution. Les processus de nomination soulèvent d'après moi deux problèmes. Ils ne sont jamais

the judicial appointment process; we have no idea what that Department of Justice process does in Canada with all superior court judges or what all the provincial judicial commissions do with respect to provincial things. That is totally lost from sight and, furthermore, it is not non-partisan. I am probably not talking about your province, where judges are always chosen on the basis of the person who is best able to be a judge, but there are some jurisdictions where that process has done nothing to dint partisanship.

I do not mean to be negative about the structure Professor Simeon advanced. It would be facile and quick of me to condemn it before I have thought about it more. However, it is wrong to think that appointment processes build transparency or non-partisanship necessarily.

The Chairman: To my colleagues and to the witnesses, we are now five minutes past the time we had planned to adjourn to go to our next witnesses. However, Senator Hubley has been waiting patiently. With your understanding and patience, perhaps we could have a brief intervention and comment.

Senator Hubley: I have a quick question. I believe the number of senators that Canada should have or that we should consider was mentioned. I think you mentioned 108. We now have 105 and, under the Murray-Austin motion, we would go to 117.

Is the number of senators sitting in the Senate of Canada an issue here?

Mr. Whyte: Yes, it is an issue because of the Senator Murray motion on western representation. He has met the western representation challenge through increasing western representation without any impact on any other representation. It has changed the number. Certainly 12 more senators does not sound like a horrible step forward for Canada, but I think there are two problems with it.

You have to admit that I am being, from beginning to end, nothing but a purist, completely unrestrained by any sense of reality. My purist view is that we need to worry about Quebec representation, and we need to worry about perpetuating the significant democratic inequality of the number of senators representing the Atlantic provinces. In the same sort of purist vein, while we are engaged with Senate reform, let us address that and get a number that works more rationally. Although I am not the person to do it, let me say that rationality might take a back seat to reality any day.

Mr. Simeon: The distribution of numbers is where it seems to me that do-ability looms pretty large in the calculations. Obviously the Murray-Austin resolution moves in the right direction. The politics of getting an amendment on that will be incredibly complex. The do-ability and the ability to negotiate are central as long as we move in the general direction of righting the imbalance that now exists.

transparents — prenez le cas du processus de nomination des juges; nous n'avons aucune idée de l'effet qu'a le processus utilisé par le ministère fédéral de la Justice sur les juges des cours supérieures ou de ce que font les commissions judiciaires provinciales à l'égard des magistrats provinciaux. Cela est tout à fait secret et de plus, les considérations partisans jouent encore un rôle. Je ne parle sans doute pas de votre province qui choisit toujours comme juges les personnes qui possèdent les meilleures compétences, mais il y a des provinces où ce processus n'atténue aucunement les considérations partisans.

Je ne veux pas être négatif au sujet de la structure proposée par M. Simeon. Il serait bien facile de la condamner avant d'y avoir réfléchi un peu plus. C'est toutefois une erreur de penser que les processus de nomination renforcent nécessairement la transparence et excluent les considérations partisans.

Le président : Je dois dire à mes collègues et aux témoins que nous avons dépassé de cinq minutes le moment où nous allions faire une pause avant de passer à nos témoins suivants. Cependant, le sénateur Hubley attend patiemment depuis un certain temps d'intervenir. Je vous demande de faire preuve de compréhension et de patience et de prendre un bref moment pour lui donner la possibilité d'intervenir.

Le sénateur Hubley : J'ai une brève question. Je pense qu'on a parlé du nombre de sénateurs que le Canada devrait avoir et que nous devrions examiner. Je pense que vous avez parlé de 108. Il y en a maintenant 105 et avec la motion Murray-Austin, ce chiffre passerait à 117.

Est-ce que le nombre des sénateurs qui composent le Sénat du Canada fait problème?

M. Whyte : Oui, c'est un problème à cause de la motion présentée par le sénateur Murray au sujet de la représentation de l'Ouest. Il a remédié au problème que posait la représentation de l'Ouest en augmentant la représentation de cette région sans toucher aux autres. Il a modifié le nombre total de sénateurs. Il est évident qu'ajouter 12 sénateurs ne semble pas être une mesure désastreuse pour le Canada, mais je pense que cet ajout soulève deux problèmes.

Vous devez reconnaître que je demeurerai toujours un puriste et que je ne me sens aucunement limité par la réalité. Mon opinion de puriste est qu'il faut penser à la représentation du Québec et éviter de perpétuer la grave inégalité démocratique qui découle du nombre des sénateurs qui représentent les provinces de l'Atlantique. Toujours pour être puriste, pendant que nous réfléchissons à la réforme du Sénat, essayons de régler ce problème et d'en arriver à un chiffre qui paraisse plus logique. Ce n'est pas moi qui m'occuperai de cette chose, mais je pense que la raison doit bien souvent céder le pas à la réalité.

M. Simeon : Modifier la répartition des sièges me paraît tout à fait possible dans l'hypothèse d'une réforme. Bien évidemment, la résolution Murray-Austin est un pas dans la bonne direction. Il sera par contre très difficile sur le plan politique de faire adopter une telle modification. La faisabilité de cette proposition et la capacité de négocier joueront là un rôle central, pourvu que nous allions dans la bonne direction, c'est-à-dire réduire le déséquilibre actuel.

Senator Hubley: The Yukon, Nunavut and Northwest Territories each have one Senate position. Do you feel that is a fair representation of that particular area?

Mr. Whyte: Absolutely. It is the right representation of that area. They are jurisdictions in Canada. They need to be represented in the Senate. The Senate is committed to jurisdictional representation. One seat gives them a highly inflated representation factor, but it is tolerable. It is the lowest number. Should it be more? You might argue that there are such distinctive conditions in northern governance and such phenomenally diverse communities, particularly in the territory of Nunavut with so many different peoples, that it could be more. However, more is a problem.

The Chairman: Did you want to add something, Professor Simeon? If you did, I will give you a moment.

Mr. Simeon: I completely agree with that.

The Chairman: Thank you, witnesses. You have been very good to prepare and spend this time with us. We thank you for the assistance you have given us in our work. We appreciate it.

Senators, before we hear our next witnesses, I would like to put to you a question because it will need unanimous approval. A photographer from *The Hill Times* has asked for an opportunity to take photographs for a couple of minutes at the beginning of our next session. Do you agree?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Thank you. We will give him a few minutes as we begin the next session.

We are privileged to now have with us our final witnesses of the afternoon, Professor David Smith, professor emeritus, University of Saskatchewan; and Professor Daniel Pellerin, visiting assistant professor of political science, Colgate University. I will ask for your comments and then we will go to the senators for their interventions. I will start with Professor Smith.

David E. Smith, Professor Emeritus, University of Saskatchewan, as an individual: "A Constitution similar in principle to that of the United Kingdom" — this phrase in the preamble to the Constitution Act, 1867, is frequently cited to support the claim that the Senate of Canada was modeled on the House of Lords. This is an exaggeration, if not an actual error in interpretation.

The Senate was an appointed, not a hereditary body after 1867. While membership in each body lasted for life until the retirement age of 75 was introduced for senators in 1965, the truly significant difference between the two chambers lay in the Senate's fixed membership, save for the provisions of section 26 of the Constitution Act.

There were historical reasons for this provision but the intent was clear, to limit executive influence in the affairs of the upper chamber of Canada's Parliament. Here, as in the minimum age

Le sénateur Hubley : Le Yukon, le Nunavut et les Territoires du Nord-Ouest ont chacun droit à un sénateur. Pensez-vous que cela représente ces régions de façon équitable?

M. Whyte : Absolument. C'est la représentation qui convient à cette région. Ce sont des provinces et des territoires canadiens. Ils doivent être représentés au Sénat. Le Sénat a pour rôle de représenter les provinces et les territoires. Leur accorder un siège surréprésente beaucoup ces régions mais cela est acceptable. C'est le plus petit nombre possible. Devrions-nous leur en accorder davantage? On pourrait soutenir que la gouvernance des régions nordiques est tellement particulière, les communautés tellement diverses, en particulier dans le territoire du Nunavut qui regroupe tant de peuples différents, que l'on pourrait augmenter ce nombre de sièges. Cependant, cela causerait un problème.

Le président : Vouliez-vous ajouter quelque chose, monsieur Simeon? Si vous le souhaitez, je vais vous accorder un instant.

M. Simeon : J'approuve tout à fait ce qui vient d'être dit.

Le président : Merci aux témoins. Vous avez été très aimables de préparer des exposés et d'avoir passé du temps avec nous. Nous vous remercions de l'aide que vous nous avez donnée. Nous l'apprécions.

Sénateurs, avant de passer à nos prochains témoins, j'aimerais vous poser une question parce qu'il faut que j'obtienne votre approbation unanime. Un photographe du *Hill Times* a demandé l'autorisation de prendre des photos pendant quelques minutes au début de notre prochaine séance. Êtes-vous d'accord?

Des sénateurs : D'accord.

Le président : Merci. Nous allons lui donner quelques minutes avant de commencer notre prochaine séance.

Nous avons le privilège d'avoir avec nous aujourd'hui nos derniers témoins de l'après-midi, M. David Smith, professeur émérite, Université de la Saskatchewan, et M. Daniel Pellerin, professeur adjoint invité de sciences politiques, Université Colgate. Je vais vous demander de présenter vos commentaires et nous passerons ensuite aux interventions des sénateurs. Je vais commencer par donner la parole à M. Smith.

David E. Smith, professeur émérite, Université de la Saskatchewan, à titre personnel : « Une constitution reposant sur les mêmes principes que celle du Royaume-Uni » — Cette phrase du préambule de la Loi constitutionnelle de 1867 est fréquemment citée à l'appui à la prétention selon laquelle le Sénat du Canada a été modelé sur la Chambre des Lords. C'est une exagération, sinon une véritable erreur d'interprétation.

Le Sénat était un corps nommé et non pas un corps héréditaire après 1867. Si les membres du Sénat étaient nommés à vie, jusqu'à ce que l'âge de la retraite de 75 ans soit instauré chez les sénateurs canadiens en 1965, la véritable différence significative entre les deux chambres tenait au caractère inamovible des membres du Sénat, sauf pour les dispositions de l'article 26 de la Loi constitutionnelle.

Il existait des raisons historiques à cette disposition, mais l'intention était claire : il s'agissait de limiter l'influence du pouvoir exécutif sur les affaires de la chambre haute du Parlement

and property requirements senators were to meet, can be found evidence of the concern the Fathers of Confederation had for the independence of the Senate. Men of property, it was reasoned, stood apart from men of political power.

Real property of \$4,000 may seem derisory as a qualification for appointment to the Senate 140 years after Confederation, but the principle underlying that, and the minimum age provision, remains incontrovertible. Senators should stand apart from the political fray.

Why they thought this way can be explained, first, by the role assigned the new Senate, to protect sectional and minority rights; and second, the experience Canadian legislators had been through in the 1850s and 1860s, when government instability had become a hallmark of politics in the united Canadas.

Agreement on the structure and composition of the Senate took far longer to achieve at Quebec City than did agreement on the form of the lower house. This is a well known fact, and often commented upon today, but the significance of the prolonged debate goes unexplored.

In the 1860s in Canada, 35 years after passage of the great reform bill in Britain, no one disputed that the house of initiative and responsibility would be the Commons. Yet, unlike in Britain, where a House of Lords problem was beginning to emerge — determining its function in a new world of electoral democracy — in 1867, the year of Confederation, at Westminster we saw the second enlargement of the franchise in Great Britain.

There was no doubt in Canada what the Senate's role was to be. It was to protect vulnerable minorities. It had other tasks, such as to scrutinize legislation coming from the Commons, but protection was its primary role. It was this role that particularly required an assured measure or sphere of independence.

So certain were some Fathers of Confederation — for instance, George Brown — of this role for the upper chamber of the federal Parliament that they pressed for a unicameral provincial legislature. Ontario had no need of local bicameralism since the Senate stood ready to come to the aid of any threatened minority.

This is a discursive introduction to a specific proposal to replace the requirement that senators retire at age 75 with an eight-year term. This is a substantive change, since it is possible under existing provisions for a senator appointed at minimum age 30 to sit for 45 years. In reality, such longevity in office is rare. Most senators sit in the chamber for about 12 years.

Substantive, yes, but does the proposal found in Bill S-4 qualify in the words of the Supreme Court of Canada in the Senate reference of 1980 as “a radical change in the nature of one

canadien. C'est ici, comme dans le fait que les sénateurs devaient répondre aux exigences d'âge minimum et de propriété foncière, qu'on peut trouver la preuve du souci que les Pères de la Confédération avaient pour l'indépendance du Sénat. Les propriétaires fonciers, raisonnait-on, seraient différents des hommes de pouvoir.

Une propriété foncière de 4 000 \$ peut sembler être une exigence dérisoire pour être nommé au Sénat, cent quarante ans après la Confédération, mais le principe sous-jacent à cette disposition (et à l'âge minimum) reste irréfutable : les sénateurs devaient se tenir éloignés de l'arène politique.

On peut expliquer pourquoi ils pensaient ainsi. Premièrement, en raison du rôle dévolu au nouveau Sénat : protéger les droits des régions et des minorités et, deuxièmement, l'expérience qu'avaient connue les législateurs canadiens dans les années 1850 lorsque l'instabilité gouvernementale était devenue la marque de la politique aux Canadas-Unis.

Il a fallu beaucoup plus de temps pour conclure à Québec l'accord sur la structure et la composition du Sénat que l'accord sur la forme de la chambre basse. C'est là un fait bien connu et souvent commenté aujourd'hui, mais la signification d'un débat aussi prolongé n'a toujours pas été étudiée.

Dans les années 1860 au Canada, 35 ans après l'adoption du grand projet de loi de réforme en Angleterre, personne ne contestait le fait que la chambre d'initiative et de responsabilité serait la Chambre des communes. Pourtant, contrairement à l'Angleterre où commençait à s'interroger sur le rôle de la Chambre des Lords dans une démocratie électorale. L'année 1867, l'année de la Confédération, a vu l'adoption par Westminster d'une deuxième mesure élargissant le droit de vote.

Le rôle éventuel du Sénat du Canada ne faisait pas de doute. Il devait protéger les minorités vulnérables. Le Sénat avait d'autres tâches, notamment celle d'examiner les lois issues de la Chambre des communes, mais la protection était sa tâche principale. Et c'est ce rôle qui exigeait particulièrement une mesure ou une sphère d'indépendance.

Certains Pères de la Confédération, notamment George Brown, étaient si convaincus du rôle que devait jouer la chambre haute du Parlement fédéral qu'ils ont fait pression pour une législature provinciale unicamérale. L'Ontario n'avait aucun besoin d'un bicaméralisme local étant donné que le Sénat se tenait prêt à venir en aide aux minorités menacées.

Il s'agit là d'une introduction discursive à une proposition précise, celle de remplacer l'exigence selon laquelle les sénateurs doivent prendre leur retraite à l'âge de 75 ans au plus tard par celle d'un mandat de huit ans. C'est un changement de fond, étant donné qu'il est possible, en vertu des dispositions existantes, pour un sénateur nommé à l'âge minimum de 30 ans de siéger pendant 45 ans. En réalité, une telle longévité en fonction est rare; la plupart des sénateurs siègent à la chambre pendant environ 12 ans.

Un changement de fond, ce l'est certainement, mais est-ce que la proposition qu'on trouve dans le projet de loi S-4 introduit, selon les mots de la Cour suprême du Canada dans le Renvoi de

of the component parts of Parliament"? If it does, then the Supreme Court advised a quarter of a century ago that such change could not be achieved by the Government of Canada acting alone to amend the Constitution under section 44, but rather following consultation and with the support of two-thirds of the provinces and 50 per cent of the population. In short, can the government unilaterally replace the age limit with a term limit for senators?

The issue to be determined is whether a term limit appointment compromises the independence of senators. Do term limits conflict with the Senate realizing its role in the political system as a repository of experience and independence? Is a 12-year term to be preferred to an eight-year term? Is that question moot if term-limit senators might be reappointed? Yet if they may be reappointed for another term of whatever limit, does that possibility compromise their independence, since the career of senators beyond the initial term depends upon renomination by the government?

Before the Prime Minister appeared here 10 days ago and confirmed his government's intention to introduce an electoral component to the appointment process, it might have been possible to argue that a term appointment of substantial length would not undermine the Senate's character as an independent legislative body. Nonetheless, the argument for independence of term-limit senators by way of comparing them with the independence of term-limit officers of Parliament, which I understand was presented here by one witness, is unpersuasive to me if only because senators are legislators, not ombudsmen.

Election, in whatever form, challenges that assumption because it links the senator to a constituency to which he or she is accountable. Such a change fundamentally alters the federal system and the arrangement of Parliament's parts as set down by the Fathers of Confederation. This is one reason why the Supreme Court of Canada needs to be asked for an opinion on the government's course of action.

Another issue is the constitutional sleight of hand that is being advocated. In the absence of national senatorial elections, the Prime Minister would recommend to the Governor General persons who have won provincial "advisory" or "consultative" elections conducted along the lines of earlier such contests in Alberta. How far can the Prime Minister's prerogative, in the selection of senators, be alienated from the people under the Constitution? How apt is the analogy sometimes heard that advisory elections, which would dictate the Prime Minister's senatorial recommendations, are on a par with the conventions that inform the operation of constitutional monarchy? On the contrary, these changes would affect the contribution of the Senate to the legislative process. Would that effect be such as to fall under the prohibition on unilateral action enunciated by the Supreme Court of Canada in 1980?

1980 concernant le Sénat, un changement radical dans la nature d'une des parties constituantes du Parlement? Si c'est le cas, comme l'a conseillé la Cour suprême il y a un quart de siècle, un tel changement ne peut être réalisé par le seul gouvernement du Canada aux termes de l'article 44 de la Constitution, mais plutôt après une consultation et avec l'appui de deux tiers des provinces représentant la moitié de la population. En bref, le gouvernement peut-il remplacer unilatéralement l'âge limite par un mandat de durée limitée pour les sénateurs?

La question à trancher est celle de savoir si une nomination à durée limitée compromet l'indépendance des sénateurs. Est-ce que ces limites compromettent la capacité du Sénat de jouer son rôle de dépositaire d'expérience et d'organe indépendant? Est-ce qu'un mandat de 12 ans doit être préféré à un mandat de huit ans? Cette question serait-elle caduque si les sénateurs dont le mandat limité était renouvelable? Pourtant, s'ils pouvaient être nommés pour un autre mandat, quelle qu'en soit la limite, est-ce que cette possibilité ne compromettrait pas l'indépendance sénatoriale, étant donné que la carrière d'un sénateur au-delà d'un mandat initial dépendrait alors d'une nouvelle nomination par le gouvernement?

Avant que le premier ministre se présente ici il y a 10 jours et confirme l'intention de son gouvernement d'introduire une composante électorale au processus de nomination sénatorial, il aurait peut-être été possible de soutenir qu'un long mandat d'une durée fixe ne saperait pas l'indépendance du Sénat. Néanmoins, l'argument qu'a semble-t-il présenté un témoin, selon lequel l'indépendance des sénateurs nommés pour une période déterminée peut se comparer avec l'indépendance des agents du Parlement nommés pour une période déterminée, n'est pas convaincant, ne serait-ce que parce que les sénateurs sont des législateurs et non pas des protecteurs du citoyen.

Une élection, quelle qu'en soit la forme, remet cette hypothèse en question, parce qu'elle lie le sénateur à une circonscription envers laquelle il serait responsable. Un tel changement modifie fondamentalement le système fédéral ainsi que la composition du Parlement, telle qu'elle a été établie par les Pères de la Confédération. C'est là une raison de demander son opinion à la Cour suprême du Canada quant à la mesure que propose le gouvernement.

Une autre question concerne le tour de passe-passe constitutionnel qui est proposé : en l'absence d'élections sénatoriales nationales, le premier ministre recommanderait au gouverneur général des personnes ayant gagné des élections « consultatives » provinciales conduites selon des modalités déjà utilisées en Alberta. Jusqu'où la prérogative qu'exerce le premier ministre dans la sélection des sénateurs peut-elle ignorer la population aux termes de la Constitution? À quel point est vraie l'analogie que l'on entend parfois selon laquelle des élections « consultatives », un élément des recommandations sénatoriales du premier ministre, sont compatibles avec les conventions qui encadrent le fonctionnement d'une monarchie constitutionnelle? Au contraire, les changements proposés compromettraient la contribution du Sénat au processus législatif. Cet effet serait-il tel qu'il tomberait sous le régime de la prohibition de l'action unilatérale énoncé par la Cour suprême du Canada en 1980?

Several other uncertainties surround the matter of advisory elections. First, are senatorial terms to become part of the electoral cycle? Second, the government has promised to introduce fixed election dates for the other place. What would be the nexus regarding the election dates between the two Houses of Parliament? Some provinces have talked of holding senatorial elections at the same time as they hold municipal elections. Third, would provincial electoral laws and not the Canada Elections Act regulate senatorial contests? Although it might not be possible to answer at this time, does the possibility of some provinces moving to a proportional representation electoral system while others maintain plurality elections present a problem for elections to a chamber of a national Parliament? Would there not be a compelling argument for uniformity in this matter? What laws on campaign financing would apply to Senate elections? Fifth, what provisions would regulate the transition to an all-elected or all-appointed term-based chamber? Sixth, how frequently might senatorial elections be expected in a province like Ontario or Quebec, each of which has 24 seats in the upper chamber? Seventh, are the elections contemplated to be held at large or in districts? What provisions are to be made to accommodate the Constitution's requirements for senators to represent specified districts in the province of Quebec? Eighth, could an elected Senate force a government to go to the people? If the answer were no, then what principle would be enshrined by making the change?

Frustration with the pace and progress of Senate reform is a familiar complaint, although it needs to be said that the push for an elected Senate is less than two decades old. It is a truism bordering on the trite to say that institutions are difficult to change. Yet, it is a reality that demands study. The easy responses — that self-interest is at work or that multiple but conflicting interests act to paralyze reform — are incomplete explanations. Even where there is a committed will and a resigned acceptance to the inevitability of institutional change, it still might not happen or it might become frozen *in medias res*.

A prime example is reform of the House of Lords. The government of Tony Blair, in power for nine years and at its beginning backed by one of the largest parliamentary majorities in British history, has been unable to carry through its program to transform the Lords in a unitary system. The hereditaries are gone but the representative chamber envisioned by the Wakeham commission and subscribed to in principle by the Blair government remains unrealized. Reform takes time and concentration, while a government's perspective is dictated by the electoral cycle and the diffuse and conflicting demands on its attention. When the Blair government moved on the second stage of Lords reform after dealing with the peers, its draft legislation came under vehement attack as much from its own ranks as from

Plusieurs autres incertitudes entourent la question des élections « consultatives ». Premièrement, les mandats sénatoriaux feraient-ils partie du cycle électoral? Deuxièmement, le gouvernement a promis d'introduire des dates d'élection fixes pour l'autre chambre. Quel serait le lien entre les dates d'élection des deux chambres du Parlement? Certaines provinces ont parlé de tenir des élections sénatoriales en même temps que les élections municipales. Troisièmement, les élections sénatoriales seraient-elles régies par les lois électorales provinciales, et non par la Loi électorale du Canada? Même s'il n'est peut-être pas possible de répondre à cette question maintenant, on peut se demander si certaines provinces pourraient choisir un système électoral basé sur la représentation proportionnelle pendant que les autres conserveraient un système majoritaire pour élire les membres d'une chambre du Parlement national? N'y aurait-il pas là un argument incontestable en faveur de l'uniformité? Quelles lois sur le financement des campagnes électorales s'appliqueraient aux élections sénatoriales? Cinquièmement, quelles dispositions régiraient la transition entre une chambre entièrement nommée pour une période déterminée et une chambre entièrement élue? Sixièmement, à quelle fréquence pourrait-on s'attendre à tenir des élections sénatoriales dans une province comme l'Ontario ou le Québec, chacune ayant 24 sièges à la chambre haute? Septièmement, envisage-t-on de tenir des élections générales ou par district? Quelles dispositions faudrait-il prendre pour répondre aux exigences constitutionnelles qui requièrent que les sénateurs siègent dans des districts précis dans la province de Québec? Huitièmement, un Sénat élu pourrait-il forcer un gouvernement à aller consulter le peuple? Si la réponse est négative, alors à quel principe obéit-on?

La frustration quant au rythme et au progrès de la réforme du Sénat est une doléance familière, même s'il faut dire que les pressions exercées pour obtenir un Sénat élu datent de moins d'une vingtaine d'années. C'est un truisme proche du lieu commun que de dire que les institutions sont difficiles à changer. C'est pourtant une réalité qui exige qu'on l'étudie. Les réponses faciles, selon lesquelles les intérêts personnels sont à l'œuvre ou que les intérêts multiples et opposés ont pour effet de paralyser la réforme, constituent des explications incomplètes. Même là où existent une volonté claire et une acceptation résignée de l'inévitabilité du changement institutionnel, il se peut qu'il ne se produise pas ou qu'il se sclérose en pleine l'action.

Un des principaux exemples d'une telle chose est la réforme de la Chambre des lords. Le gouvernement de Tony Blair, au pouvoir depuis neuf ans, et, à ses débuts, soutenu par l'une des majorités parlementaires les plus fortes de l'histoire britannique, a été incapable de mener à bien son programme pour transformer la Chambre des lords en un organe unitaire. Les membres héréditaires sont partis, mais la chambre représentative envisagée par la commission Wakeham et à laquelle avait souscrit en principe le gouvernement Blair demeure un projet. Toute réforme exige du temps et des efforts, tandis que la perspective d'un gouvernement est dictée par le cycle électoral et par les événements qui s'imposent à son attention. Lorsque le gouvernement Blair s'est attaqué au deuxième stade de la réforme

those of the Conservative opposition. The reason was intra-Labour division over the Blair government's policy on Iraq.

Moreover, there was no extra-parliamentary countervailing pressure to keep government on the track of reform. In Britain, as in Canada, there is no organized public opinion in support of reform of the upper house. This is not to say that public opinion supports the status quo, but rather that it has no view on the matter of reform of the Senate unless, of course, the public is specifically asked whether the upper chamber should be changed. Left to their own priorities, the public in Canada and the United Kingdom never volunteer upper chamber reform as a pressing issue.

This is not a new phenomenon. It was the lack of a sense of purpose for an upper chamber and of its place in a Westminster-type parliament that explains the extraordinarily long time that the Fathers of Confederation spent reaching agreement on the Senate's design. The phrase "sober second thought" is frequently employed when describing the role of the Senate. No doubt scrutiny and deliberation are important aspects of the Senate's work but its raison d'être, at the beginning and today, is the protection of minority and sectional interests. Canada is a country historically attuned to societal diversity, especially when grounded in territory. Then, as now, members of Parliament were understood to be tribunes of the people, and the people of Canada in 1867, as they are today, were distributed unevenly among the federating colonies. A principal attribute of the Senate in its founders' eyes was that it would compensate for the leavening effect of representation by population in the lower house. They skilfully achieved their objective not just by agreeing to give smaller provinces more senators than they "deserved" when compared to larger provinces, but also by harmonizing the procedure through the invention of senatorial districts or regions. A variant on this theme, senatorial districts in Quebec, offered further evidence of the Father's constitutional and institutional astuteness as well as their paramount concern for protecting minority interests.

Contrary to the critics of the Senate, who label it as "partisan" and depict its activities as an extension of the battles in the lower house, partisanship in the upper chamber has been comparatively muted. One reason is that it took more than a decade for partisan politics in the new Dominion to take form. The impressive national parties followed Confederation. Another was that the new senators knew that they had to make their unique institution work. The experience of the elected legislative council of the Parliament of a united Canada, introduced in stages after the mid-

de la Chambre des lords, après avoir composé avec les pairs, son projet de loi a subi des attaques violentes provenant aussi bien de membres de son propre parti que de l'opposition conservatrice. La raison tenait à une division au sein du Parti travailliste quant à la politique du gouvernement en Iraq.

En outre, aucune pression extérieure au Parlement ne s'exerçait sur le gouvernement pour qu'il poursuive la réforme. En Angleterre, comme au Canada, il n'existe pas d'opinion publique organisée qui appuie la réforme de la chambre haute. Ce n'est pas dire que le public est favorable au statu quo, mais c'est dire qu'il n'a pas d'opinion sur la question. À moins, bien sûr, qu'on demande expressément au public si la chambre haute doit être modifiée. Laissé à ses propres priorités, le public, que ce soit au Canada ou au Royaume-Uni, ne considère pas spontanément la réforme de la chambre haute comme une question pressante.

Ce phénomène n'est pas nouveau. C'était l'absence de rôle précis à attribuer à une chambre haute et l'incertitude entourant la place qu'elle occuperait dans un parlement de type Westminster qui explique le temps considérable qu'ont mis les Pères de la Confédération à s'entendre sur le rôle du Sénat. L'expression « lieu de réflexion » est fréquemment employée lorsqu'on décrit le rôle du Sénat. Il ne fait pas de doute que l'examen et la délibération constituent des aspects importants du travail du Sénat, mais sa raison d'être initiale — et aujourd'hui encore — est la protection des minorités et des intérêts des différents secteurs de la société. Le Canada est un pays historiquement à l'écoute de la diversité sociale, en particulier lorsqu'elle est enracinée dans un territoire. C'est pourquoi les membres du Parlement étaient, à l'époque et aujourd'hui encore, considérés comme les tribuns du peuple. Et le peuple du Canada en 1867, de même qu'aujourd'hui, était réparti inégalement dans les colonies fédératives. L'un des attributs principaux du Sénat, aux yeux de ses fondateurs, était l'idée qu'il compenserait l'effet de levain de la représentation selon la population à l'œuvre sur la chambre basse. Ils ont habilement atteint leurs objectifs, non seulement en s'entendant pour donner aux petites provinces plus de sénateurs qu'elles n'en « méritaient » par rapport aux grandes provinces, mais aussi en harmonisant la procédure par l'invention des régions sénatoriales. Une variante du thème abordé ici — les districts sénatoriaux du Québec — illustre l'habileté constitutionnelle et institutionnelle des Pères de la Confédération ainsi que de leur souci de protéger les intérêts des minorités.

Contrairement à ceux qui accusent le Sénat d'être « partisan » et qui décrivent son activité comme étant seulement le prolongement des luttes qui se livrent dans la chambre basse, la partisannerie dans la chambre haute a été relativement bénigne. Une des raisons qui expliquent cet état de choses réside dans le fait qu'il a fallu plus de dix années pour que la politique de parti du nouveau Dominion prenne forme. Ces partis nationaux sont postérieurs à la Confédération. Autre raison pour cet état de choses : les nouveaux sénateurs savaient qu'ils devaient faire

1850s, had not been propitious. Good candidates would not stand and the lure of the assembly proved too strong.

There was a third reason — more compelling over the long term — why a party analysis of the Senate proved to be flawed: Early in its history, the Senate developed a corporate loyalty that resisted the claims of party unity coming from the Commons. Rephrasing in Canadian language an observation once made by Disraeli: A Prime Minister may make senators, but he or she cannot make a Senate.

The foregoing comments are relevant to the contents of Bill S-4 because they provide historical evidence for the proposition that the independence of senators is fundamental to their function. Whether either an appointed term of office, renewable or not, or an elected term of office is consistent with that function, and whether an amendment to the Constitution to effect that change can be carried out under section 44 of the Constitution may authoritatively be answered only by the Supreme Court of Canada.

Separate from the preceding remarks on Bill S-4 are the following comments on the motion to amend the Constitution of Canada — Western provincial representation. According to the terms of this motion, the present Western senatorial region would be divided into a prairie Senatorial region consisting of the three prairie provinces with 24 senators — 10 for Alberta, seven for Saskatchewan and Manitoba, and a new British Columbia senatorial region with 12 senators. The intent of the motion is to lessen Western Canadian discontent at the perceived unfairness in present provincial representation in the Senate. Each of the four Western provinces has six senators currently, the same number as Newfoundland and Labrador, and fewer than the less populous provinces of Nova Scotia and New Brunswick; yet, British Columbia and Alberta are the third and fourth most populous provinces in Canada.

To my knowledge, there is no evidence to support the link which this motion purports between numbers of senators a province has in Parliament and the contentment or discontent of its residents with the political system. Westerners may complain that federal public policy is inattentive to their needs, yet federal public policy does not emanate from the Senate or from the House of Commons.

On the matter of numbers of senators, the proposed allocation is dictated by the Constitution's requirement that the senatorial regions each have 24 senators. Saskatchewan and Manitoba, whose populations are close to static, each receive one additional senator, while Alberta, whose population is growing rapidly and is close to three times that of either of its prairie neighbours,

fonctionner leur institution unique. L'expérience du conseil législatif élu du Parlement du Canada-Uni, instauré par étapes après le milieu des années 1850, était de mauvais augures. Les bons candidats ne se présentaient pas et l'attrait de l'assemblée se révélait trop puissant.

Il y avait une troisième raison, plus convaincante à long terme, pour laquelle une analyse partisane du Sénat s'est révélée défectueuse : au début de son histoire, le Sénat a acquis un esprit de corps qui a résisté aux prétentions à l'unité partisane issues de la Chambre des communes. Pour reprendre en langue canadienne une observation déjà formulée par Disraeli : un premier ministre peut faire des sénateurs, il ne peut pas faire le Sénat.

Les remarques présentées ci-dessus sont pertinentes au contenu du projet de loi S-4 parce qu'elles démontrent, à l'aide de preuves historiques, que l'indépendance des sénateurs est essentielle à leur fonction. Quant à la question de savoir si un mandat obtenu par nomination, renouvelable ou non, ou un mandat obtenu par voie électorale est compatible avec cette fonction, et à la question de savoir si une modification de la Constitution en ce sens peut être effectuée en vertu de l'article 44 de la Constitution, seule la Cour suprême du Canada pourra leur donner une réponse définitive.

Distinctes des remarques précédentes sur le projet de loi S-4 sont les remarques qui suivent sur la motion visant à modifier la Constitution du Canada à l'égard de la représentation provinciale de l'Ouest. Selon les termes de cette motion, la région sénatoriale ouest actuelle serait divisée en une région sénatoriale des Prairies, constituée des trois provinces des Prairies, avec 24 sénateurs — 10 pour l'Alberta et sept chacun pour la Saskatchewan et le Manitoba et une nouvelle région sénatoriale, la Colombie-Britannique, avec 12 sénateurs. L'intention de la motion est d'amoinrir le mécontentement de l'Ouest canadien à l'égard de ce qui est perçu comme inéquitable dans la représentation provinciale actuelle au Sénat. Chacune des quatre provinces de l'Ouest a six sénateurs, soit le même nombre que Terre-Neuve-et-Labrador, et moins que les provinces moins peuplées que sont la Nouvelle-Écosse et le Nouveau-Brunswick. Pourtant, la Colombie-Britannique et l'Alberta sont les troisième et quatrième provinces les plus peuplées du Canada.

À ma connaissance, il n'existe pas de preuve montrant qu'il existe un lien, comme l'affirme la motion, entre le nombre de sénateurs représentant une province au sein du Parlement et le contentement ou le mécontentement de ses résidents par rapport au système politique. Les habitants de l'Ouest du Canada peuvent peut-être se plaindre que la politique publique fédérale est sourde à leurs besoins, mais celle-ci n'émane pourtant pas du Sénat, ni d'ailleurs de la Chambre des communes.

Sur la question du nombre de sénateurs, la répartition proposée est dictée par l'exigence constitutionnelle selon laquelle les régions sénatoriales doivent avoir chacune 24 sénateurs. La Saskatchewan et le Manitoba, dont les populations sont presque statiques, reçoivent chacune un sénateur supplémentaire, tandis que l'Alberta, dont la population est en croissance rapide et

receives an additional four senators. British Columbia's senators double in number, while the new B.C. senatorial region is half the size of other regions.

Half a century ago, British Columbia and the prairie provinces were treated in popular parlance and by such agencies as the then Dominion Bureau of Statistics as separate entities. I suspect this latter practice came about because of the federal government's control of the prairie provinces' natural resources until 1930. A reading of the report of the Royal Commission on Dominion-Provincial Finances, the Rowell-Sirois report, published in 1940, conveys the viewpoint of the day. This perspective began to change after the Second World War, in part because of democratic shifts that brought about the urbanization of much of the West's population.

More than that, after 1970, the four Western provinces began to work together in many areas, transportation being one example. The Western Economic Opportunities Conference called by Prime Minister Pierre Trudeau in the early 1970s propelled this shift in perspective, particularly among the governing elites of Western Canada. For these reasons and others that I am happy to elaborate upon during questioning, I find the proposal to create a separate senatorial region antique and unrooted in current Western economic and organizational practices.

While disparate provincial populations are not the foundation of the motion, they do provide an indirect rationale for the proposal. To the extent that population enters the discussion of Senate reform, it also raises the question of representation by population in the House of Commons. This last has always been carried out within the boundaries of the provinces and has, for a number of reasons, markedly diverged from a strict rep-by-pop standard. The linkage between the two Houses in this matter may not be germane to the present discussion, except in one respect: The question of a nexus — that is, a relationship between the two — will undoubtedly be raised at some point if the motion is adopted and proceeds as a proposed amendment to the Constitution.

I do not find the argument in support of this motion compelling. For this reason, I do not think the committee should recommend its adoption by the Senate.

The Chairman: Thank you.

Daniel Pellerin, Visiting Assistant Professor, Political Science Department, Colgate University, as an individual: Mr. Chairman, allow me to express my heartfelt gratitude for this invitation. It surprised me as much as it may some of you. It is a great honour and an even greater pleasure for me to have this chance to appear here today.

représente près de trois fois celle de l'une ou l'autre des provinces voisines des Prairies, reçoit quatre sénateurs supplémentaires. Quant à la Colombie-Britannique, le nombre de ses sénateurs est doublé alors que la taille de la nouvelle région sénatoriale de Colombie-Britannique est deux fois plus petite que celle des autres régions sénatoriales.

Il y a un demi-siècle, la Colombie-Britannique et les provinces des Prairies étaient traitées comme des entités distinctes dans le langage populaire et par des organismes tel que le Bureau fédéral de la statistique. Je soupçonne que cette pratique a vu le jour parce que le gouvernement fédéral contrôle les ressources naturelles des provinces des Prairies et ce, jusqu'en 1930. La lecture du rapport de la Commission royale sur les finances fédérales-provinciales, soit le rapport Rowell-Sirois publié en 1940, évoque le point de vue de cette époque. Cette perspective a commencé à changer après la Seconde Guerre mondiale en partie à cause des changements démographiques qui ont provoqué l'urbanisation de la plus grande partie de la population de l'Ouest.

Qui plus est, après 1970, les quatre provinces de l'Ouest ont commencé à travailler ensemble dans nombre de domaines, dont le transport. La Conférence sur les perspectives économiques de l'Ouest convoquée par le premier ministre Trudeau au début des années 1970 a accéléré ce changement de perspective, en particulier chez les élites gouvernantes de l'Ouest du Canada. Pour cette raison et pour d'autres motifs sur lesquels je me ferai un plaisir de revenir pendant les questions, je considère que la proposition de créer une région sénatoriale distincte est désuète et étrangère aux pratiques économiques et organisationnelles actuelles de l'Ouest.

Si les disparités relatives aux populations des provinces ne constituent pas le fondement de la motion, elles donnent une justification indirecte à la proposition. Dans la mesure où la population participe à la réforme du Sénat, cela soulève la question de la représentation selon la population à la Chambre des communes. Celle-ci a toujours été menée dans les limites des provinces et s'est écartée, pour bon nombre de raisons, de la stricte application de ce principe. Le lien entre les deux chambres dans cette affaire n'est peut-être pas pertinent pour la présente discussion, sauf à un égard : la question du lien — c'est-à-dire d'un rapport entre les deux — ne manquera pas d'être soulevée à un moment donné si la motion est adoptée comme modification proposée à la Constitution.

Je ne considère pas que l'argument à l'appui de cette motion soit convaincant. Pour cette raison, je ne pense pas que le comité doive recommander son adoption par le Sénat.

Le président : Merci.

Daniel Pellerin, professeur adjoint invité, Département des sciences politiques, Université Colgate, à titre personnel : Monsieur le président, permettez-moi tout d'abord d'exprimer ma gratitude pour cette invitation. Elle m'a surpris autant qu'elle a pu surprendre certains d'entre vous. C'est un grand honneur et même un plaisir encore plus vif d'avoir la chance de comparaître ici aujourd'hui.

I would say right off the bat that, like Professor Smith, I am quite unreceptive to the populist animus that is often directed against this chamber and that my disagreements with him are mostly because I have more expansive ideas about the glories to which the Senate might aspire. While I would not take us back to the days of the toga, I certainly believe that a modern variation on the ancient theme of an upper chamber in the best sense of the word is both possible and desirable, I would venture, perhaps more so in Canada than anywhere else at the moment.

Speaking after Professor Smith, who reviewed the ground before us so ably and extensively, I am in the fortunate position of being a little briefer at the end of the day. I will speak mostly about the general choices that we are facing today. If you would like me to comment on the specifics, then I leave that to the question of time.

It has been claimed repeatedly, especially by the government, that the specific proposals before us today are intended to stand and to convince on their own merits, but I am unconvinced. It seems to me that their tactical nature would be evident enough, even if the Prime Minister had not made quite explicit in his own testimony to this committee that the real action for which the government is looking is the move toward some unspecified mechanism for election. Therefore, instead of devoting all my time to the diversionary tactics, I will look ahead to the broad outlines of the fuller debates that we will need to have once these opening skirmishes and the diversions have passed, all the more so since I may not be here to contribute when that happens. I trust you will not mind too much if I outline the guiding principles that, in my view, are vital in making progress toward a truly well calibrated reform of this august institution.

First and foremost, allow me to stress that the alternative with which we are so often presented between, on the one hand, direct popular election and, on the other hand, the current appointment system is false on theoretical, practical and historical grounds.

One could say, as Professor Smith has in his writings on the Senate, that the reservations or the recoiling from prerogative appointments owes much to republican prejudices. I think that is true. He lays out very ably in *The Invisible Crown* why this mechanism of prerogative appointments has its legitimate place in Canada, as perhaps under more republican mechanisms it would not.

At the same time, there is no getting around the fact that these prerogative appointments are liable to be treated as spoils in the game of party politics. Even if such a body were constituted very well, if its members were truly senatorial in calibre, public perception will hamper its function and ability to speak to the hearts and the minds of the people. I trust that so far most of us can agree.

Je dirais dès le départ que, comme M. Smith, je ne partage pas l'animosité populiste souvent démontrée à l'endroit de cette Chambre et que si je ne suis pas toujours d'accord avec lui, c'est principalement parce que je nourris des pensées plus ambitieuses quant à la gloire à laquelle le Sénat pourrait aspirer. Je ne voudrais pas que l'on retourne à l'époque des toges mais je crois certainement qu'une variation moderne sur le thème ancien de la chambre haute dans son sens le plus noble est à la fois possible et souhaitable, et je m'avancerais même à dire, peut-être encore davantage au Canada que dans n'importe quel autre pays au monde à ce moment-ci.

Je prends la parole après M. Smith, qui a si habilement exploré ces questions, ce qui me permettra d'être un peu plus bref pour terminer la journée. Je vais parler principalement des choix généraux qui s'offrent à nous aujourd'hui. Si vous voulez que je vous présente des commentaires sur des points précis, je le ferai si le temps le permet.

Il a été dit à de nombreuses reprises, en particulier par le gouvernement, que les propositions précises qui nous sont présentées devraient à elles seules nous convaincre de leur bien-fondé, mais je ne suis pas convaincu. Il me semble que leur nature tactique est suffisamment transparente, même si le premier ministre n'a pas exprimé très clairement dans son témoignage que le véritable but visé par le gouvernement était la mise en place d'un mécanisme d'élection quelconque pour élire les sénateurs. Par conséquent, au lieu de consacrer tout notre temps à des tactiques de diversion, je vais plutôt parler des grandes lignes des débats plus approfondis qui seront requis une fois franchie l'étape des escarmouches et des diversions, d'autant plus qu'il est fort possible que je ne sois pas là à ce moment-là pour y participer. J'espère que vous ne m'en voudrez pas trop si je brosse à larges traits les principes directeurs qui me paraissent essentiels si nous voulons réaliser une réforme équilibrée de cette auguste institution.

D'abord et avant tout, permettez-moi de souligner que l'alternative qui nous est souvent présentée entre, d'une part, l'élection directe au suffrage universel, et, d'autre part, le système de nomination actuel, est fausse sur les plans théorique, pratique et historique.

On pourrait dire, comme M. Smith l'a fait dans ses écrits sur le Sénat, que les réserves ou l'attitude qui consiste à reculer devant les nominations faites en vertu de la prerogative reflètent essentiellement des préjugés républicains. Je pense que c'est exact. Il présente de façon très convaincante dans *The Invisible Crown* une analyse des raisons pour lesquelles ce mécanisme a légitimement sa place au Canada, alors qu'avec des mécanismes plus républicains, elle ne l'aurait peut-être pas.

Parallèlement, on ne saurait nier que les nominations effectuées en vertu de la prerogative risquent d'être traitées comme des dépouilles dans le jeu des partis politiques. Même si cet organe était fort bien structuré, si ses membres avaient vraiment le calibre exigé pour des sénateurs, la perception populaire nuirait toujours à sa capacité de rejoindre les cœurs et les esprits. Je pense que jusqu'ici, tout le monde serait d'accord avec moi.

What almost always goes unnoticed is that the classic, modern, republican alternative to appointment — when I say “republican,” I do not mean the Grand Old Party of the United States, but “republican” it in the widest sense — is not popular but rather indirect election. I could cite the *Federalist Papers* on this, but I will not. An ungenerous spirit might find those papers too elitist in tone and too American in substance, so I will instead quote to you a little passage from Thomas Jefferson. He is the author of the Declaration of Independence that has often been thought of as not all specifically American but quite universalist. He was a friend of the French Revolution as well as the more British inheritance. He was a spurner of parties and said that if he could only go to heaven with the party, he would rather not go at all. Finally, he was the first American president who was comfortable with being called a democrat and can therefore not be so easily dismissed as an old elitist. Reflecting on provisions for a Senate in Virginia, Jefferson wrote the following:

I have ever observed that a choice by the people themselves is not generally distinguished for its wisdom. This first secretion from them is usually crude and heterogeneous. But give to those so chosen by the people a second choice themselves, and they generally will choose wise men.

Wise men and, of course, wise women, esteemed senators — that is what this country needs. That is what every country needs for its upper chamber. The verdict of the ages before we lost our memory in such matters was clear, and it was and remains in favour of indirect not direct election.

If we took this possibility seriously, what might appear at first sight as shortcoming of indirect election, namely that it does not confer the same level of democratic legitimacy as its direct popular cousin, is a great advantage in the setting in which we are discussing it. We need to be quite wary, and Professor Smith has written extensively about this, of giving such added political clout to the Senate that it might end up rivalling the Commons as a confidence chamber, and such concerns are once again staples in the classic republican literature.

The fact that if we did go to indirect elections we might expect less aggressive electioneering, and hope for less party dominance of the process, would add to the attractiveness.

Third, where would we turn for mechanisms for indirect elections? The obvious place would be provincial legislatures, because many would deem them to be the most vibrant and healthy institutions in Canada today, but also for the practical political reason that the provinces would have to be won over to any comprehensive reform. I will have something to say about that once we get to the questions.

Ce qui passe presque toujours inaperçu, c’est que l’alternative républicaine moderne classique à la nomination — quand je dis « républicaine », je ne parle pas du Grand Old Party des États-Unis, mais « républicaine » dans son sens le plus large — n’est pas l’élection au suffrage universel mais plutôt l’élection indirecte. Je pourrais vous citer les *Papiers fédéralistes* sur ce point mais je ne le ferai pas. Un esprit mesquin pourrait conclure que ces papiers sont de ton trop élitiste et ont un fond trop américain; je vous citerai donc plutôt un passage de Thomas Jefferson. Il est l’auteur de la Déclaration de l’indépendance et a souvent été considéré non pas comme typiquement américain mais comme tout à fait universaliste. C’était un ami de la Révolution française qui appréciait l’héritage légué par la Grande-Bretagne. Il méprisait les partis et avait déclaré que si la seule façon d’aller au paradis était d’être membre d’un parti, il préférerait ne pas s’y rendre. Enfin, c’est le premier président américain qui acceptait volontiers d’être appelé démocrate et on ne peut donc l’écarter facilement en le qualifiant de vieil élitiste. Réfléchissant à la création d’un Sénat en Virginie, Jefferson a écrit ceci :

J’ai toujours constaté qu’en règle générale, le choix fait par le peuple lui-même ne se distinguait pas par sa sagesse. Cette première mouture est habituellement rudimentaire et hétérogène. Mais si vous donnez aux personnes choisies par le peuple un deuxième choix, alors elles choisiront habituellement les hommes sages.

Des hommes et, bien sûr, des femmes sages, estimés sénateurs — voilà ce dont notre pays a besoin. C’est ce dont tous les pays ont besoin pour leur chambre haute. Le verdict des siècles, avant que n’oublions ces choses, était et demeure en faveur de l’élection indirecte.

Si nous prenions cette possibilité au sérieux, ce qui peut sembler à première vue comme une faiblesse de l’élection indirecte, à savoir qu’elle ne confère pas le même niveau de légitimité démocratique que son cousin direct, le suffrage universel, est en fait un grand avantage dans le contexte dont nous parlons. Nous devons prendre garde, et M. Smith a beaucoup écrit à ce sujet, de donner au Sénat un pouvoir politique renforcé qui en ferait un rival de la Chambre des communes en tant que chambre ayant le pouvoir de prendre un vote de confiance, et ces préoccupations sont ici encore les éléments de base des ouvrages républicains classiques.

Le fait que nous puissions nous attendre à des manœuvres électorales moins agressives et espérer une influence moindre des partis sur des élections directes contribue à en accroître l’intérêt.

Troisièmement, quels mécanismes devrions-nous utiliser pour mettre sur pied des élections indirectes? La réponse évidente serait les assemblées législatives provinciales, non seulement parce que beaucoup les considèrent comme les institutions canadiennes les plus saines et les plus dynamiques de notre époque, mais également pour une raison politique pratique, à savoir la nécessité de faire accepter l’idée d’une réforme en profondeur par les provinces. J’aurai quelques mots à dire à ce sujet lorsque nous passerons aux questions.

Is it not the best prospect for winning provincial support to go with a scheme that would give provinces a significant role in the process, even if it would not give them all that they have been dreaming of these past two or three decades?

My fourth point is something that I developed in my own scheme and I talk about it here because that is the only significant contribution I have made, such as it is, and that would be to have an indirect election, but to focus not so much on the provinces but on regional assemblies who seriously take this compromise reached at Confederation and to be able to innovate, at the same time, that we can pay homage to that compromise. It would take seriously the claims made for regional identities, because they tend not to be presented as provincial grievances but as regional ones.

Under any such scheme the provinces would not become equals. They will not get everything that they want, but to my mind those hopes are very unrealistic and a scheme that would treat regions equally and provinces equally within them is a good compromise between what is possible and what can be defended on grounds of principle.

Finally, one could think of various technical refinements using proportional representation, a system of free, nation-wide selection that would help to foster and support the election of minorities and of truly senatorial personalities throughout the country.

It is to be hoped, at the end of such a process, that we would have senatorial elections stand as a genuinely unifying moment in the nation's political calendar and no longer as a source of division and grievance.

This is not the time to elaborate on the specifics of my own proposal. I recognize that..

Let me conclude with the general lessons that are to be drawn from the scheme. Whether we might want to move in that direction, it teaches something more general, which is that it is possible to construct a viable upper house on the basis of cogent and classical principles using the institutional materials that we already have.

The underlying passion that motivated me in devising that model and that animates me today is the conviction, or at least the hope, that we can move beyond what has become all too familiar, the quick and superficial fixes, the longing but perfunctory glances at other countries' institutions. What Canada needs is not mere tinkering. It does not need an American Senate or Australian or German, much as we might admire or learn from them. Canada needs a bit of imagination at last, a bit of straying from the established patterns, a dose of truly conservative institutional pride, and a serious sense that is pragmatic and hopeful of what may be possible now and in the future.

N'est-ce pas la meilleure façon d'obtenir l'appui des provinces à qui le système proposé donnerait enfin un rôle important dans le processus, même s'il ne peut leur donner tout ce dont elles rêvent depuis 20 ou 30 ans?

Mon quatrième point est un élément qui fait partie de la solution que j'ai élaborée et j'en parle ici parce que c'est la seule contribution importante que j'ai faite, si on peut l'appeler ainsi, et qui consisterait à avoir une élection indirecte mais qui serait non pas centrée sur les provinces mais sur des assemblées régionales qui respecteraient les ententes prises au moment de la Confédération et qui nous permettrait d'innover, tout en respectant ces ententes. Ce mécanisme prendrait sérieusement en considération les demandes de renforcement des identités régionales, parce que celles-ci sont bien souvent présentées non pas comme des griefs provinciaux mais comme des griefs régionaux.

Avec ce mécanisme, les provinces ne seraient pas toutes sur le même pied. Elles n'obtiendraient pas tout ce qu'elles souhaitent, mais j'estime que ces espoirs sont tout à fait irréalistes mais au moins les régions seraient traitées également tout comme les provinces qui les composent, ce qui constitue un excellent compromis entre ce qui est possible et ce qui est défendable sur le plan des principes.

Enfin, on pourrait apporter un certain nombre d'améliorations techniques, notamment la représentation proportionnelle, un système de sélection libre à l'échelle du pays de manière à faciliter l'élection de membres des minorités et la désignation de personnes ayant véritablement l'étoffe de sénateurs.

Il faut espérer qu'avec un tel processus, l'élection des sénateurs pourrait devenir véritablement un événement unificateur, périodique et non pas une source de division et de controverse.

Ce n'est pas le moment d'approfondir davantage les détails de ma proposition. Je l'admets..

Permettez-moi de conclure en présentant les grandes leçons que l'on peut tirer de cette proposition. Que nous décidions de l'adopter ou non, cette solution illustre une idée plus générale, à savoir qu'il est possible d'ériger une chambre haute viable en s'appuyant sur des principes classiques forts à partir des matériaux institutionnels que nous possédons déjà.

La passion sous-jacente qui m'a incité à élaborer le modèle proposé et qui m'anime ici aujourd'hui, est la conviction, ou du moins l'espoir, que nous pouvons faire mieux que d'apporter des solutions rapide et superficielles ou de jeter des coups d'œil envieux mais peu enthousiastes sur les institutions étrangères. Ce dont le Canada a besoin, ce n'est pas de simples rafistolages. Il n'a pas besoin d'un Sénat américain, australien ou allemand, même s'il y a beaucoup à apprendre et à admirer dans ces institutions. Le Canada a besoin de faire enfin preuve d'un peu d'imagination, il doit mettre de côté les solutions établies, ajouter un brin de fierté institutionnelle véritablement conservatrice et un sens aigu de ce qui est pragmatique et possible, tant aujourd'hui que demain.

I do not think we get anywhere with the kind of complaining, the bickering, the vying for advantage that seems to play itself out in the wider Senate debates, in general. I do not mean to say that that is what is happening here, but in the country, at large, it often plays out that way.

It is not fruitful to waver, as Canadians too often do, between grand but barren dreams on the one hand and, on the other, a kind of morose minimalism that borders on the apathetic and resigns itself to a dubious status quo — what Mr. Smith has called “invertebrate proposals for reform” — just because we fear that the paralysis that might result from pursuing more ambitious designs might end up as debilitating.

What is at issue is, in the end, something grander than institutional corrections. It is the political maturity of this country, one long in the making, and one that has been scarred by the rounds of constitutional negotiation that are perceived to have backfired.

I think we can do better than that. Perhaps not today, but certainly in the days to come, we need to be more ambitious, we need to heed that ancestral call to strength and freedom, to good order and good government and to do so not anywhere but right here; not at some other time but in the ensuing days and weeks and months.

What Canada needs is not just a changed or slightly improved Senate but the best Senate we can bequeath to posterity. That is our call and our duty and we should aim for nothing less. Let us make Canada proud. I have my doubts whether the proposals before us accomplish that, but that and only that can be the standard by which our work has to be measured and by which we will stand or fall before those in the years to come who will ask themselves, what did those ladies and gentlemen do for Canada at home?

Senator Fraser: Professor Smith, there was a line in your statement that interested me referring to Canada's only experience with an elected upper house which was prior to Confederation. You say that that experience was not propitious. “Good candidates would not stand. The lure of the assembly proved too strong.” Why?

Mr. Smith: That is a good question. Partly, it was the mid-19th century, and it was difficult finding candidates who would stand for this chamber; a chamber whose history was either as a rather arbitrary body or one that really did not have much clout. By the 1850s there was never any doubt in the Canadas, and not just in the St. Lawrence region but in Maritime Canada, that the lower house was where the action was.

I would not generalize for all systems, but where there is a second chamber and it is an electoral base, there is a calculation. If one has political ambitions, where are they best realized? That

Je ne pense pas que nous allons obtenir grand-chose avec les plaintes insignifiantes, les discussions acrimonieuses et la recherche égoïste d'avantages qui semblent marquer les débats plus vastes concernant le Sénat, en général. Je ne veux pas dire que c'est ce qui se passe ici, mais dans les différentes régions du pays, c'est bien souvent ce que j'ai constaté.

Il ne sert à rien d'hésiter, comme les Canadiens le font trop souvent, entre, d'un côté, des rêves de grandeur stériles et de l'autre, un minimalisme morose qui frôle l'apathie, et de se résigner à un statu quo douteux — ce que M. Smith a qualifié de « projets de réforme sans consistance » — parce que nous craignons la paralysie que pourrait entraîner la recherche de résultats plus ambitieux.

Ce dont il s'agit ici, en fin de compte, c'est d'un objectif plus vaste que celui qui consiste à modifier nos institutions. Il s'agit de la maturité politique de notre pays, un pays qui s'est constitué lentement, qui a été marqué par des séries de négociations constitutionnelles perçues comme ayant échoué.

Je crois que nous pouvons faire mieux. Peut-être pas aujourd'hui, mais certainement dans les jours qui viennent. Il faut être plus ambitieux, il faut écouter l'appel lancé par nos ancêtres en faveur de la puissance et de la liberté, du bon ordre et d'une saine gestion publique, et pour agir non pas n'importe où mais ici même; non pas plus tard mais dans les jours, les semaines et les mois qui viennent.

Le Canada n'a pas besoin d'un Sénat modifié ou légèrement amélioré mais du meilleur Sénat que nous puissions léguer à la postérité. C'est l'appel qui est lancé, c'est notre devoir et c'est l'objectif que nous devons viser. Que le Canada puisse être fier de lui. Je ne suis pas certain que les propositions présentées nous permettront d'accomplir tout cela, mais c'est la seule norme par rapport à laquelle nous devons mesurer le résultat de notre action et par laquelle nous serons jugés à l'avenir par ceux qui demanderont qu'ont fait tous ces hommes et toutes ces femmes pour le Canada?

Le sénateur Fraser : Monsieur Smith, il y a un passage de votre exposé qui m'a particulièrement intéressé; il portait sur la seule expérience qu'a eue le Canada d'une chambre haute élue, ce qui s'est produit avant la Confédération. Vous dites que cette expérience n'a pas été fructueuse. « Il n'y avait pas de bonnes candidatures. L'attrait de l'assemblée était trop puissant. » Pourquoi?

M. Smith : C'est une bonne question. Cela s'explique en partie par le fait qu'au milieu du XIX^e siècle, il était difficile de trouver des personnes prêtes à poser leur candidature pour cette chambre; une chambre dont les antécédents étaient soit ceux d'un organe plutôt arbitraire ou d'un organe qui n'avait guère de pouvoir. Vers les années 1850, il était évident que dans les Canadas, et non pas seulement dans la région du Saint-Laurent mais également dans les provinces Maritimes, la chambre basse était celle qui détenait le pouvoir.

Je n'appliquerais pas ce raisonnement à tous les systèmes, mais lorsqu'il y a une deuxième chambre et que ses membres sont élus, il faut faire un calcul. La personne qui a des ambitions politiques

is legitimate and reasonable. That is the way one would look at this and I presume Australians do the same thing; I mentioned them because of their system.

I think that where the upper chamber is perceived not to really have much influence, or likely to have influence, it is hard to find candidates. It was not a highly literate society in the mid-19th century; that would not be true today, but it was then.

Senator Fraser: I like your comments and would like you to add in another thought.

My very scanty acquaintance with the Australian Senate and some Australian senators is that, because they have an enormously elaborate system of proportional representation, people from minority parties will run for the Senate because they know they stand a better chance of getting in than they do in the lower chamber.

Mr. Smith: That is particularly true in small states.

Senator Fraser: How would that transfer to the Canadian system?

Professor Pellerin, in light of the notion that if the lower chamber is the one with all the clout, do you think your proposals for indirect election would have an impact on the kind of people who want to serve in the Senate of Canada?

Mr. Smith: I will answer first about the Senate in Australia, if you want. I was just the external examiner on a Ph.D. candidate from the University of Western Australia on senators. It was called "Party Professionals as Senators."

The point you make is an important one. One cannot separate the Australian Senate from the electoral system. The electoral system they have was introduced in 1949 by a Labour government because they knew they were going to lose the election in the lower house. They had a majority in the upper house and they changed the electoral system so they would have more seats after the election of 1949. That worked for a time. However, that only works when you have two parties. When the Labour Party split in the 1950s, third parties began coming in.

In any case, what the PR system allows is that the top two candidates on that list are always elected. These are assured because that is the way PR works. The third position is more chancy, so you get into negotiations if there is a third party.

That is very important. What has happened, according to this study- and I think it is probably quite true — is that often senators are people who have earned their stripes in the House of Representatives and then are elected to the Senate. It becomes a basis very often where they use their resources to help marginal

va se demander où elle va pouvoir le mieux les réaliser. C'est une interrogation légitime et raisonnable. C'est la façon dont il faut examiner les choses et je pense que les Australiens doivent faire la même chose; je les mentionne à cause de leur régime politique.

Je pense que lorsque la chambre haute est perçue comme n'ayant pas beaucoup d'influence ou peu susceptible d'en voir, il est difficile de trouver des candidats. Il n'y avait pas beaucoup de gens instruits dans la société canadienne au milieu du XIX^e siècle; ce ne serait pas vrai aujourd'hui mais c'était vrai à l'époque.

Le sénateur Fraser : J'aime vos observations et je voudrais que vous ajoutiez quelque chose.

Je connais très mal le Sénat australien et quelque peu certains sénateurs australiens, mais il semble qu'étant donné qu'ils ont un système très complexe de représentation proportionnelle, les personnes qui représentent des partis minoritaires se présentent au Sénat parce qu'elles savent qu'elles ont une meilleure chance d'être élues que si elles se présentaient devant la chambre basse.

M. Smith : Cela est particulièrement vrai pour les petits États.

Le sénateur Fraser : Comment pourrait-on transposer cela dans le système canadien?

Monsieur Pellerin, pensez-vous que, si la chambre basse est celle qui possède véritablement le pouvoir, votre projet de tenir des élections indirectes aurait un effet sur le genre de personnes qui souhaitent devenir sénateurs?

M. Smith : Je vais d'abord répondre au sujet du Sénat australien, si vous le permettez. J'étais un examinateur de l'extérieur à la défense d'une thèse de doctorat de l'Université de l'Australie de l'Ouest qui portait sur les sénateurs. Elle est intitulée « Party Professionals as Senators » (Les professionnels de la politique comme sénateurs).

Vous avez fait une remarque importante. Il n'est pas possible de séparer le Sénat australien du système électoral. Leur système électoral a été introduit en 1949 par un gouvernement travailliste parce que le gouvernement savait qu'il allait perdre les élections devant la chambre basse. Ils avaient une majorité à la chambre haute et ils ont modifié le système électoral de façon à augmenter le nombre de sièges qu'ils occuperaient après l'élection de 1949. Cela a bien fonctionné pour eux pendant un certain temps. Cependant, cela ne fonctionne que lorsqu'il y a deux partis. Lorsque le Parti travailliste s'est scindé dans les années 1950, les tiers partis ont commencé à faire élire des candidats.

De toute façon, avec la représentation proportionnelle, les deux premiers candidats de la liste sont toujours élus. Ils sont certains de l'être parce que c'est ce que donne la représentation proportionnelle. Le troisième siège est plus incertain, de sorte qu'il y a des négociations lorsqu'il y a un tiers parti.

C'est un aspect très important. D'après cette étude — et je pense que c'est tout à fait vrai —, il est arrivé que, bien souvent, les sénateurs ont gagné leurs galons à la Chambre des représentants et se sont faits élire par la suite au Sénat. Cela leur permet d'utiliser leurs ressources pour aider leur parti à

seats, both Senate and House of Representative seats. That is not to say it would always be like this, but I think it is a feature.

Returning to your first question, candidates were not attracted to the upper house in the mid-19th century because they did not have these kinds of resources and they did not see that role.

Australia can attract candidates to their upper house because the position is a different kind of career. One needs to look at the length of time and longevity as a senator as opposed to a representative.

Senator Fraser: Professor Pellerin, what would be the impact of indirect election on the kind of people who wanted to come here?

Mr. Pellerin: That is one of key reasons why indirect elections should be taken seriously. We tend to think of direct elections as the obvious remedy to everything that ails us. What we forget is how bruising, sometimes bordering on the brutal, and how filled with indignity that process of direct election can be. The question, to my mind, is a very serious one: Are not senators cut from a different fabric, or do we not want them cut from a different fabric?

There is a wonderful 19th century formulation; the exact words elude me but it was something to the effect that sensitive souls might be uncomfortable with this electoral process, and we tend to brush that away. It is something well worth considering — whether someone with a keen sense of his own dignity or perhaps a bit quieter and reflective, not so pleased with the cut and thrust and the brutalities of the political arena — whether somebody like that, under contemporary conditions, would be willing to run. I would say there are often cases where somebody would not. In many ways, precisely the people whom we would want in the Senate are the ones who are least prepared to go through that.

Indirect elections produce different results because they get around that problem. Legislatures tend to be far freer to select eminent individuals who do not have to go through that process. I do not think it is a character defect to shrink away from the process of popular election — on the contrary. I would have the suspicion — and this is an ancient one — that those who seek political power too much are probably the ones who deserve it least.

You could go back to Plato with this. Do not give power to those who want it; give it to those who shrink away from it. We have moved away from that model and I think it is a great mistake. The most worthy characters are almost guaranteed to fall through the cracks; they will not run, I think, and that is a shame.

gagner les sièges incertains, tant ceux du Sénat que de la Chambre des représentants. Cela ne veut pas dire que cela se passerait toujours de cette façon, mais cela m'apparaît constituer un aspect de cette question.

Pour en revenir à votre première question, les candidats n'étaient pas attirés par la chambre haute au milieu du XIX^e siècle parce qu'ils n'avaient pas accès à ce genre de ressources et qu'ils n'envisageaient pas que cette chambre puisse jouer ce genre de rôle.

L'Australie attire des candidats à la chambre haute parce que ce poste offre la possibilité d'un autre genre de carrière. Il faut tenir compte de la durée du mandat des sénateurs par opposition à celle des représentants.

Le sénateur Fraser : Monsieur Pellerin, quel serait l'effet du mécanisme des élections indirectes sur le genre de personnes qui seraient intéressées à être candidates?

M. Pellerin : C'est une des principales raisons pour lesquelles il faut prendre au sérieux la solution des élections indirectes. Nous avons tendance à penser que les élections directes constituent la solution à tous nos problèmes. Nous oublions que ces élections directes peuvent être dures, parfois presque brutales et marquées par des bassesses. La question que je me pose est très sérieuse : les sénateurs ne sont-ils pas faits d'une autre étoffe ou nous ne souhaitons pas qu'ils aient une autre étoffe?

Il y a une très jolie formule qui remonte au XIX^e siècle; je ne me souviens plus des termes exacts mais elle disait qu'il y avait des âmes sensibles qui n'étaient pas à l'aise avec le processus électoral et nous avons tendance à ignorer ce genre de réactions. C'est pourtant quelque chose qui mérite d'être examiné — est-ce qu'une personne qui a un sens aigu de sa dignité et qui est peut-être un peu plus tranquille et réfléchi que d'autres, qui n'aime pas beaucoup la dynamique et la brutalité de l'arène politique — est-ce qu'une personne de ce genre serait, dans la situation actuelle, disposée à poser sa candidature? Je dirais que bien souvent, elle ne le ferait pas. Sur bien des plans, ce sont les personnes que nous aimerions voir siéger au Sénat qui sont les moins préparées à être choisies de cette façon.

Les élections indirectes donnent des résultats différents parce qu'elles contournent ce problème. Les assemblées législatives se sentent en général beaucoup plus libres de choisir d'éminentes personnalités qui ne sont pas obligées d'être choisies de cette façon. Je ne pense pas que ce soit un trait de caractère négatif que de ne pas vouloir participer à des élections au suffrage populaire — bien au contraire. Je crois même — et cela ne date pas d'hier — que ceux qui recherchent trop le pouvoir politique sont souvent ceux qui le méritent le moins.

On pourrait remonter à Platon sur ce point. Il ne faut pas donner le pouvoir à ceux qui le désirent; il faut le donner à ceux qui n'en veulent pas. Nous nous sommes éloignés de ce modèle et je pense que c'est une grave erreur. Ce sont presque toujours les meilleurs qui n'arrivent pas à se faire élire; ils ne se présentent même pas, je crois, et c'est dommage.

Senator Fraser: University tenure is not usually granted for renewable fixed terms. If tenure were renewable, what would be the effect on the independence of university professors?

Mr. Smith: My own view is that the independence that is often cited of university professors is over-cited. I do not think it would have that great an effect.

Mr. Pellerin: I am probably the wrong person to ask because I am an itinerant academic who is nowhere near tenure. I would imagine that it would be more comfortable. One wonders whether the pressures that are brought to bear on academics are so forbidding. I think the pressures that are brought to bear on political figures can be much more serious.

If I think of what I have to go through in the worst-case scenario in the classroom, it does not compare in the least with what political figures have to put up with. Personally, I would simply not be prepared to take that kind of risk with my private life, where these halogen lamps might be put into every nook and cranny of my life. I do not want that, and who does? Something has to override that.

What is most likely to do that? Political ambition. There is nothing very wrong with that, but there is nothing very right either. When it comes to the Senate, that is not what we want. There we want senatorial personalities who can rise above all that.

Senator Tkachuk: I have a curiosity about something that perhaps either one or both of you can answer before I ask specific questions.

Professor Smith, you talk about the Fathers of Confederation and the establishment of the Senate. You talk about the property provisions, and also the question of minority interest protection as being a large part of the thinking.

We have had discussions here about the British influence on the Fathers of Confederation, on the establishment of the Senate. Would there not have been a strong American influence on the Fathers of Confederation when they talked about how the Senate should function? Did that exist? Their Senate was appointed, although by legislative bodies.

Mr. Smith: I cannot give an authoritative answer because it is hard to know. We do not have a written record of what occurred. There is the Pope book of hitherto unpublished documents. It is quite valuable but does not tell you very much.

They certainly were aware of the United States. In fact, they were very aware of political events in Europe. There were great political events and experimentation following the defeat of Napoleon, up to the 1860s. They knew about Belgium; they knew about the languages and the religion and all of that. They knew

Le sénateur Fraser : Les postes de professeur d'université ne sont habituellement pas accordés pour des durées fixes et renouvelables. Si la nomination était renouvelable, quel effet cela aurait-il sur l'indépendance des professeurs d'université?

M. Smith : Je pense que l'on exagère beaucoup l'indépendance que l'on attribue aux professeurs d'université. Je ne pense pas que cela aurait beaucoup d'effet.

M. Pellerin : Vous devriez sans doute poser la question à quelqu'un d'autre parce que je suis un professeur itinérant qui n'obtiendra jamais la permanence. J'imagine que cela serait sans doute plus confortable. Je me demande si les pressions exercées sur les professeurs d'université sont vraiment fortes. Je pense que les pressions exercées sur les hommes politiques sont beaucoup plus vives.

Si je pense à ce qui pourrait m'arriver de pire dans une salle de classe, je constate que cela est loin de se comparer à ce que les politiques doivent supporter. Personnellement, je ne voudrais pas prendre ce genre de risque avec ma vie privée, qui risque d'être exposée à tous dans ses moindres détails. Je ne voudrais pas vivre ainsi, et qui le voudrait? Il faut qu'il y ait un sentiment plus fort.

Quel est ce sentiment le plus souvent? L'ambition politique. Il n'est pas très mauvais d'avoir de l'ambition politique mais ce n'est pas non plus très bon. Dans le cas du Sénat, ce n'est pas ce que nous voulons. Nous voulons des sénateurs qui ont la capacité de s'élever au-dessus de ces choses.

Le sénateur Tkachuk : J'aimerais que l'un ou l'autre d'entre vous, ou les deux, me donne une réponse sur un point qui m'intrigue avant que je pose des questions précises.

Monsieur Smith, vous avez parlé des Pères de la Confédération et de la création du Sénat. Vous avez parlé des dispositions relatives aux droits de propriété et aussi de la question de la protection des droits des minorités comme faisant partie des considérations à l'origine de cet organisme.

Nous avons eu des discussions ici au sujet de l'influence britannique sur les Pères de la Confédération, au moment de la création du Sénat. Les Pères de la Confédération n'ont-ils pas été fortement influencés par ce qui se faisait aux États-Unis lorsqu'ils ont étudié le rôle du Sénat? Y a-t-il eu une influence de ce côté? Leur Sénat était nommé, mais par des organismes législatifs.

M. Smith : Je ne peux pas vous donner une réponse définitive parce qu'il est difficile de savoir ce qu'il en était. Nous n'avons pas de documents relatant ce qui s'est passé. Il y a le livre de Pope qui regroupe des documents qui n'avaient pas été publiés jusqu'ici. Il est très utile mais il ne nous apprend pas grand-chose.

Ils connaissaient certainement ce qui se passait aux États-Unis. En fait, ils suivaient de près les événements politiques qui survenaient en Europe. Après la défaite de Napoléon, il y a eu d'importants événements politiques et des expériences qui se sont poursuivies jusque vers les années 1860. Ils connaissaient la

about the changes in France that had gone on; they knew about Mexico and about the expanding franchise in Britain.

I do not recall any one reading saying listen, let us follow what the Americans do, which is that we should have the new provinces make the selection or that it should come that way. I suspect, and it is only a suspicion, that you have to read the debates of the united Canadas, which have been largely reconstituted from 1840 to 1857. They talked about an upper chamber because they moved from an appointed upper chamber, beginning in 1855 or 1856, to the introduction by stages of an elected one. They talked more about this stuff than you might think. Maybe it is a Canadian trait. They were quite involved in an institutional dialogue, so they were aware of that.

I do not ever recall reading anyone saying this is what we ought to follow. The big question is why was Ontario unicameral. This was the largest English-speaking colony in the British Empire. It is the one that saw itself as so imperial in its attitudes. Why did it not follow the British example? This is a very important question and I think it tells us much about how the Fathers of Confederation saw the link between provinces and the central government.

As I say, Brown thought the Senate was very important to Ontario, as to all provinces. They did not see this need for some kind of separate body whose selection they would control.

Mr. Pellerin: It is safe to say that Confederation was in large part a response to continuing fears that Canadians had of their neighbours to the south. The Americans were never far from the minds of those who were debating these issues. At the same time, they would have been keenly aware, more so than we are, that they were living in a constitutional monarchy and that the Americans were republicans and their democratic instincts were worrisome. They would have had a different set of presuppositions. They would have used the American example but, unlike today, their look would not have been wistful but rather a kind of monarchical snobbery. They would have said that they are not like the Americans precisely because of being less republican and, therefore, we can go to a chamber that has prerogative appointments without feeling terribly conflicted about it.

Senator Tkachuk: Professor Smith, when you speak to minority interests, I find the property qualification intriguing. I read that Canada was a very democratic country for the time in 1867, even though British white men were the only ones who had the vote. Most men had property then, and so it was quite universal that most men were eligible to vote. Would the provision to establish the Senate not have been so much to protect minority interests but to protect their own interests? In establishing the financial criterion for appointment to the Senate at \$4,000, which was

Belgique; ils connaissaient les problèmes de langue et de religion, et le reste. Ils étaient au courant des changements qui s'étaient produits en France; ils savaient ce qui s'était passé au Mexique et étaient au courant de l'élargissement du droit de vote en Grande-Bretagne.

Je ne me souviens pas avoir lu que quelqu'un ait dit qu'il fallait suivre ce que faisaient les Américains, ce qui aurait amené les nouvelles provinces à se charger de la sélection des sénateurs, ou que cela aurait dû se faire de cette façon. Je crois, ce n'est pas une certitude, qu'il faudrait lire les débats des Canadas-Unis, qui ont été à peu près reconstitués pour la période 1840-1857. On parlait d'une chambre haute parce qu'on était passés d'une chambre haute nommée, à partir de 1855 ou 1856, à une chambre élue, passage qui s'était fait progressivement. On a beaucoup plus parlé de cette question qu'on pourrait le penser. C'est peut-être un trait canadien. Ils s'intéressaient beaucoup aux discussions sur les institutions, de sorte qu'ils étaient au courant de tout cela.

Je ne me souviens pas avoir lu que quelqu'un ait proposé de suivre cet exemple. La grande question est de savoir pourquoi l'Ontario est monocalamérale. C'était la plus importante colonie anglophone de l'Empire britannique. C'était celle qui se sentait la plus proche de cet empire. Pourquoi n'a-t-elle pas suivi l'exemple britannique? C'est une question très importante et cela nous en dit beaucoup sur la façon dont les Pères de la Confédération concevaient le lien qui devait exister entre les provinces et le gouvernement central.

Comme je l'ai dit, Brown pensait que le Sénat était très important pour l'Ontario, comme il l'était pour toutes les provinces. Ils ne voyaient pas la nécessité de créer un organe distinct dont ils pourraient choisir les membres.

M. Pellerin : Je crois que l'on peut dire que la Confédération répond dans une grande mesure aux craintes que continuaient d'avoir les Canadiens à l'endroit de leurs voisins du sud. Ceux qui débattaient de ces questions pensaient toujours un peu aux Américains. Parallèlement, ils étaient très sensibles, plus que nous le sommes, au fait qu'ils vivaient dans une monarchie constitutionnelle, que les Américains étaient républicains et que leurs instincts démocratiques étaient inquiétants. Ils avaient des principes politiques bien différents. Ils auraient pu prendre l'exemple américain mais à la différence d'aujourd'hui, le regard qu'ils jetaient au sud n'était pas un regard d'envie mais plutôt un genre de snobisme monarchique. Ils auraient dit qu'ils étaient différents des Américains parce qu'ils étaient beaucoup moins républicains et que, par conséquent, ils pouvaient choisir une chambre dont les membres étaient nommés aux termes de la prerogative royale, sans se sentir mal à l'aise.

Le sénateur Tkachuk : Monsieur Smith, lorsque vous parlez des droits des minorités, l'obligation de posséder une certaine fortune pour pouvoir voter m'intrigue. J'ai lu que le Canada était un pays très démocratique pour l'époque, en 1867, même si les hommes blancs britanniques étaient les seuls qui avaient le droit de voter. La plupart des gens étaient propriétaires à l'époque, de sorte que le droit de vote était pratiquement universel. La décision de créer un Sénat avait-elle vraiment pour but de protéger les droits des minorités ou de protéger leurs propres intérêts? Lorsqu'on a fixé à

significant given that people made money in those days by accumulating property, a person's wealth and influence offered protection from the commoner ever aspiring to the Senate.

Mr. Smith: Certainly, people have said that and I cannot necessarily refute it, but there is another way of looking at it. By having those qualifications or criteria for appointment, you were assured of people who were not in the pocket of or dependent on government, et cetera. What is the proof? There is a consistency in what they were doing with the upper house. It was more than a simple question of protecting economic interests.

One of the important points about the development of Canadian politics — we know that women and First Nations were excluded — is that there was a full franchise for white males. That was not true in Britain until the 20th century. With each broadening of the enfranchisement, there was a ripple effect in the political development of Britain, and that is when the Labour Party came into play. What happened to the strange death of Liberal England was the expanding franchise.

Senator Tkachuk: Despite your retirement, you are still a darned good teacher.

With respect to Bill S-4, Professor Smith, would you support an eight-year term if the constitutional requirements were satisfied? In your paper you raised the argument that it was not constitutional.

Mr. Smith: When I was first asked to do this, I had those questions. The first question was on the term limit and the second question was the term renewal. If tenures are to be open to renewal, then it alters how one might respond to the third question. Then a third question came along when the Prime Minister spoke about elections: To what degree is this term proposed? Is this only a first step of three or four steps? It was not clear to me. If you consider only terms, then I think that eight years seems rather short, but these numbers all seem arbitrary. In another publication, I had talked about 12 years.

Senator Tkachuk: For professors and senators that is a short term, but for most people that is a long time.

Mr. Pellerin: Allow me to give a broader answer to that question than you might be looking for. We have lost sight of what the Fathers of Confederation and the American founders would have had in mind when they designed these institutions: The classic theory of the mixed Constitution in which there are different component parts. There is a democratic part, an aristocratic part and a monarchical part. The rationale for the upper chamber has always been that it be the aristocratic chamber. That is unpopular in Canada today, but it is possible to give a modern interpretation to that that would serve us all well. If that is true and the Senate is an aristocratic body in

4 000 \$ les biens dont on devait être propriétaire pour pouvoir être nommé au Sénat, un montant important étant donné que les gens gagnaient de l'argent à cette époque en accumulant des biens, l'absence de fortune et d'influence interdisait aux hommes du peuple d'aspirer au Sénat.

M. Smith : Cela a souvent été dit et je ne suis pas vraiment en mesure de réfuter cet argument, mais il y a une autre façon de voir les choses. En exigeant certaines qualités ou certains critères pour pouvoir être nommé au Sénat, on savait que les personnes choisies ne seraient pas des pantins du gouvernement ou des personnes qui en dépendent. Comment le prouver? Les membres de la chambre haute prenaient des décisions cohérentes. Ils ne contentaient pas seulement de protéger les intérêts économiques.

Un des points importants de l'évolution de la politique canadienne — et nous savons que les femmes et les membres des premières nations étaient exclus — est que tous les hommes blancs avaient le droit de vote. Cela n'a été le cas en Grande-Bretagne qu'au XX^e siècle. Chaque élargissement du droit de vote a eu un effet sur l'évolution politique en Grande-Bretagne, et c'est à partir de ce moment que le Parti travailliste a commencé à jouer un rôle. C'est l'élargissement du droit de vote qui a sonné le glas du Parti libéral en Angleterre.

Le sénateur Tkachuk : Vous êtes à la retraite mais vous enseignez encore très bien.

Pour ce qui est du projet de loi S-4, monsieur Smith, seriez-vous en faveur d'un mandat de huit ans si les conditions constitutionnelles étaient remplies? Dans votre mémoire, vous soutenez que ce projet de loi n'est pas constitutionnel.

M. Smith : Lorsqu'on m'a demandé de préparer des commentaires, je me suis posé ces questions. La première question portait sur la durée du mandat et la seconde, sur le renouvellement du mandat. Si les mandats peuvent être renouvelés, alors cela change la façon dont on peut répondre à la troisième question. Une troisième question s'est alors posée lorsque le premier ministre a parlé d'élections : quel est le genre de mandat proposé? Est-ce la première étape d'un processus qui en comprend trois ou quatre? Je ne savais pas très bien. Si l'on aborde uniquement la question de la durée du mandat, je pense alors que huit ans est une durée un peu courte, mais ces chiffres me paraissent arbitraires. J'ai déjà parlé dans une autre publication d'un mandat de 12 ans.

Le sénateur Tkachuk : Pour les professeurs et les sénateurs, c'est un mandat assez court, mais pour la plupart des gens, c'est un long mandat.

M. Pellerin : Je vais vous donner une réponse un peu plus large que celle que vous attendiez. Nous avons perdu de vue les pensées qui occupaient les Pères de la Confédération et les fondateurs américains au moment où ils ont conçu ces institutions : la théorie classique de la constitution mixte qui comprend diverses composantes. Il y a la partie démocratique, la partie aristocratique et la partie monarchique. La raison d'être de la chambre haute a toujours été d'être la chambre aristocratique. Cela est impopulaire au Canada aujourd'hui, mais il est possible de lui donner une interprétation moderne qui peut également nous être utile. Si cela est vrai et que le Sénat était effectivement un

distinction to the Commons and those who might not run for elections are the quieter more judicious citizens, then it needs long terms. Just as Mr. Smith has argued, I would say that eight years is too short to accomplish that and 12 years would be better. If the term is renewable, it raises those other questions.

The fundamental problem is that we need to be clear about what we want this chamber to do. Do we want a chamber that is independent and has certain traditional features and distance from the people, but not too much? In other words, it can be a classical upper chamber, even though we might want to give it a modern interpretation. In that way, we could shrink away from this idea that it is aristocratic. The contemporary debate is all about tearing into privileges and any notion of an upper chamber in that elevated sense. If we are going there, senators need long terms.

Senator Tkachuk: That might be difficult to sell in Ituna, Saskatchewan, but that is an interesting argument nonetheless.

Senator Hubley: It is important to revisit the origins of the Senate to remind us not only where we come from but also what the role originally was, and I believe that is our role today. As described in Professor Smith's presentation, protecting vulnerable minorities is its primary role.

To that end, how does an elected Senate versus an appointed Senate give us that protection? What are the advantages to both of those systems as we relate to your description of the Senate's primary role?

Mr. Smith: My initial response would be that I think an appointed body, if that is the primary role, is probably better structured to do that. I do think that elected bodies, by definition, imply obligation, duty and interest to be satisfied. An appointed body would probably play that role better.

I thought a long while about this subject years ago. People echo the phrases, "sober second thought, sober second thought." I do not know that anyone in the 19th century used that phrase. I have more to do than to try to find out, but I do think this is a recent phrase. The Senate also has sober first thought, not just sober second thought. In a way, it downplays what it does and puts itself in a secondary role when it does that all the time.

With regard to interests, I see senators trying not so much to represent but to protect, they are maybe more than regional. In some ways, the Senate has developed individual rights. The Senate has shown in recent years a great sensitivity to the question of individual rights. I think back to renegotiating an extradition

organe aristocratique au départ, à la différence de la Chambre des communes, et que ceux qui ne se présentent pas aux élections sont des citoyens sages et tranquilles, alors il faut les nommer pour une durée plus longue. Tout comme l'a soutenu M. Smith, je dirais qu'un mandat de huit ans est trop court pour accomplir ce genre de choses et qu'il serait préférable de prévoir un mandat de 12 ans. Si le mandat est renouvelable, cela pose d'autres questions.

Le problème fondamental est de savoir précisément ce que doit être le rôle de cette chambre. Voulons-nous une chambre qui soit indépendante, qui comporte certains aspects traditionnels, qui ait une certaine distance par rapport à la population mais qui n'en soit pas trop éloignée? Autrement dit, c'est peut-être une chambre haute classique, même si nous lui donnons une interprétation moderne. Cela nous permet d'éviter de reconnaître que c'est une chambre aristocratique. Le débat actuel porte sur la suppression des privilèges et le refus d'une chambre haute de ce genre. Si c'est ce que nous voulons, il faut que le mandat des sénateurs soit plus long.

M. Tkachuk : C'est un argument qu'il serait difficile de présenter à Ituna, en Saskatchewan, mais c'est néanmoins un argument intéressant.

Le sénateur Hubley : Il est important de revenir sur les origines du Sénat pour nous rappeler non seulement l'évolution qu'il a subie mais également quel était son rôle au départ, et je pense que c'est le rôle que nous devons jouer aujourd'hui. Comme M. Smith l'a décrit dans son exposé, la protection des minorités vulnérables est son principal rôle.

De ce point de vue, comment un Sénat élu à la différence d'un Sénat dont les membres sont nommés peut-il accorder cette protection? Quels sont les avantages de ces deux systèmes par rapport à la façon dont vous avez décrit le rôle essentiel que joue le Sénat?

M. Smith : Ma première réaction serait de dire que si tel est bien le rôle principal du Sénat, alors il est probablement préférable que ses membres soient nommés. Je pense que les organes élus, par définition, sont mus par des notions comme obligation, devoir et intérêt à défendre. Un organe dont les membres seraient nommés serait probablement mieux adapté à un tel rôle.

J'ai beaucoup réfléchi à cette question il y a des années. Les gens reprennent en écho l'expression : « chambre de réflexion, chambre de réflexion ». Je ne pense pas que personne ait utilisé cette expression au XIX^e siècle. Il faudrait que je poursuive mes recherches à ce sujet mais je pense que c'est une expression récente. Le Sénat est parfaitement capable de prendre des décisions réfléchies et ce n'est pas uniquement une chambre de réflexion. D'une certaine façon, cela retire de l'importance à ce qu'il fait et le place dans un rôle secondaire lorsqu'il se contente d'agir de cette façon.

Pour ce qui est des intérêts, je pense que les sénateurs cherchent plutôt à les protéger qu'à les représenter, surtout lorsque ces intérêts sont de nature régionale. D'une certaine façon, c'est le Sénat qui a fait évoluer les droits des individus. Ces dernières années, le Sénat a démontré qu'il était très sensible à la question

treaty with the United States, and the Senate raising concerns about the treaty because it looked as though individuals could be extradited to a jurisdiction where there might be capital punishment and what that meant with regard to the Charter. Eventually, the Supreme Court echoed the Senate, but the Senate said it first. The Senate, for a variety of reasons, because of time and experience, seems to hone in on these kinds of questions more directly than the lower house. The lower house has those interests, but they have other interests as well. They have constituency interests, and they have to be re-elected. Until we have fixed elections, elections can occur at any time. The radar equipment of members of the House of Commons is fixed a little differently, which is a nice balance.

Mr. Pellerin: We need to ask ourselves more often why we need a Senate. I know some figures out there do not think we do. The whole reason for having one is a certain wariness of the wildness and unruliness that democracy can produce. If we do not have that worry, we do not need an upper chamber. The founders certainly had that. It was not just minorities in our contemporary sense — visible minorities, the handicapped, women or whatever. Then it was also the protection of privilege and wealth, because there was a real fear that the mass would gang up on the few. That would have permutations throughout society.

The logic is that democracy has its place, which is why you assign the most important body democratic mechanism, and we need a counter balance to that. That logic will not fly if we are so naive in our belief in democracy. We have to say that democracies often go wrong. They are not sober or terribly reflective; they are impulsive. Politicians are chasing the vote. There is this constant hubbub. There is no room for the kind of dignity that other systems have made room for. The logic of the mixed constitutions is that we need a blend of those two. Yes, let us, by all means, make the confidence chamber one that is directly elected, but let us have a counterweight of some sort, not one that will govern from day to day but one that puts in place an alternate principle. That alternate principle is an aristocratic one, whether or not we like it, because it presupposes that the people, when in electoral mode, might go wild or, at the very least, might be prone to injustices. We do not want to hear that. If we do not hear that, I do not think we can have a discussion that gets to the bottom of the Senate because then it is not clear why we need it. If democracy is fine and there is nothing to worry about, we do not need a second chamber.

Senator Angus: Gentlemen, thank you very much for two well-balanced and creative presentations.

des droits des individus. Je pense à la renégociation d'un traité d'extradition avec les États-Unis et je me souviens que le Sénat avait soulevé une question au sujet du traité parce qu'il semblait que l'on pouvait extraditer des individus vers des pays qui imposaient la peine capitale et que cela n'était pas compatible avec la Charte. En fin de compte, la Cour suprême s'est fait l'écho du Sénat mais c'est le Sénat qui avait soulevé cette question le premier. Pour diverses raisons, à cause du temps et de son expérience, le Sénat semble en mesure d'aborder ce genre de questions de façon plus directe que le fait la chambre basse. La chambre basse s'intéresse également à ces questions mais elle a aussi d'autres intérêts. Il y a les intérêts des électeurs et les députés doivent se faire réélire. Tant que nous n'aurons pas des élections à date fixe, celles-ci peuvent se produire n'importe quand. Les membres de la Chambre des communes ont une perspective un peu différente pour cette raison, ce qui introduit un bel équilibre.

M. Pellerin : Nous devrions nous interroger plus fréquemment sur la raison d'être du Sénat. Je sais qu'il y en a qui pensent que nous n'en avons pas besoin. Le Sénat existe parce que certains se méfiaient des excès et du désordre que peut entraîner la démocratie. Si ce risque disparaissait, nous n'aurions pas besoin d'une chambre haute. Les fondateurs avaient certainement ces préoccupations à l'esprit. Il ne s'agissait pas simplement de minorités dans le sens actuel — les minorités visibles, les personnes handicapées, les femmes et les autres —, il s'agissait aussi de protéger les privilèges et la richesse, parce qu'ils craignaient vraiment que le peuple ne s'attaque aux gouvernants. Cela a eu des conséquences pour l'ensemble de la société.

La logique indique que la démocratie a sa place, et que c'est la raison pour laquelle l'organe le plus important est de nature démocratique, mais il faut un contrepoids. Cet argument ne peut convaincre ceux qui ont une foi naïve dans la démocratie. Il faut reconnaître que les démocraties se trompent souvent. Elles ne réfléchissent pas beaucoup et agissent de façon impulsive. Les politiciens sont toujours à la recherche de votes. Il y a cette agitation constante. Il n'y a pas de place pour préserver la dignité qui existe dans notre système. La logique des constitutions mixtes est qu'il faut combiner ces deux aspects. Oui, n'hésitons pas à faire de la chambre qui a le pouvoir de renverser le gouvernement une chambre élue directement, mais il faut également avoir un contrepoids, non pas un organe chargé de gouverner le pays mais un qui s'inspire d'un autre principe. Cet autre principe est un principe aristocratique, que nous aimions cela ou non, parce que cela suppose que le peuple, en campagne électorale, peut commettre des excès ou à tout le moins des injustices. Ce n'est pas le genre de choses que nous voulons entendre. Mais si nous ne le faisons pas, je ne pense pas que nous puissions avoir une discussion qui aille vraiment au fond des choses parce qu'autrement, la véritable raison pour laquelle nous avons besoin d'un Sénat n'apparaît pas clairement. Si nous pensons que la démocratie est une excellente chose et qu'il n'y a aucun sujet d'inquiétude, alors nous n'avons pas besoin d'une seconde chambre.

Le sénateur Angus : Messieurs, je vous remercie de nous avoir présenté deux exposés très équilibrés et originaux.

I would like to address some questions to the itinerant academic. I do not know from whence you come, but I suspect it could be Quebec originally; is that true?

Mr. Pellerin: That is a good guess, but quite far off.

Senator Angus: Where are you from?

Mr. Pellerin: That is a long story. I am originally from Berlin. I do have a French-Canadian wife, but she is from Ontario. I live in the United States, and I have lived in other places. It is a long story.

Senator Angus: You have a very refreshing approach to this problem. To use the vernacular, I might be tempted to say you are my kind of guy. I would like to drill down a little bit on the concept of indirect elections. What I get from both of your presentations, in slightly different ways, is that the status quo is a pretty good place to start, and then let us see what we can do to find a measure of renewal that makes sense and dispel some of the myths out there about the nature of this beast. Indirect elections seem to be fundamental to you, Professor Pellerin. Could you share with me your thoughts on how that would work?

Mr. Pellerin: The difficulty is that you cannot really give that power to the legislatures directly. That is not useful. The devil is in the details, and I spell this out in that paper.

The broad idea is that the Fathers of Confederation came up with this perhaps somewhat curious but certainly creative idea of having regions. To some extent, that logic still holds today, because even when we confront the kinds of complaints we get about what ails us, it is not usually that Manitoba complains, it is that the west complains. It is not usually that Nova Scotia has a problem, but the East. These broad categories hold up quite well. We have Ontario, Quebec, the two regions of the west and east. My proposal would be a kind of Tory reform proposal to take those regions seriously and have the senators elected by regional assemblies.

With Quebec and Ontario, the region and province would coincide, so it would be the legislatures. Some would say we cannot have that because that is precisely what we do not want. We do not want the big elephants to be dominating our affairs all the time. I understand that sentiment, but they are the big elephants and you will have to learn to live with that. They will not agree to anything that really circumscribes their power within the Confederation. That is where the cultural capital is. That is where the history is. That is where the germ of Confederation is. On practical terms, you will not be able to do much about that.

What can we do? The idea would be to gather representatives from the provincial legislatures of the two western and eastern regions — the details are spelled out — and have them form a regional assembly that would then elect senators from those regions. We would have four equivalent regions electing their

J'aimerais poser quelques questions au professeur itinérant. Je ne sais pas d'où vous venez mais je crois que vous venez du Québec au départ, est-ce exact?

M. Pellerin : C'est une bonne supposition mais vous êtes loin du compte.

Le sénateur Angus : D'où venez-vous?

M. Pellerin : C'est une longue histoire. Je viens à l'origine de Berlin. J'ai effectivement épousé une Canadienne française mais elle vient de l'Ontario. J'habite aux États-Unis et j'ai vécu ailleurs. C'est une longue histoire.

Le sénateur Angus : Vous apportez une approche très originale à ce problème. Pour utiliser une expression populaire, je serais tenté de dire que vous êtes mon genre d'homme. J'aimerais approfondir la notion des élections indirectes. Je comprends de vos deux exposés, même si cela est exprimé de façon légèrement différente, que le statu quo est un bon point de départ et que l'on pourrait lui apporter quelques changements utiles en dissipant certains mythes qui entourent la nature de cette bête. Les élections indirectes semblent être un élément essentiel pour vous, monsieur Pellerin. Pourriez-vous nous dire comment vous pensez que cela pourrait fonctionner?

M. Pellerin : La difficulté vient du fait que l'on ne peut pas donner ce pouvoir directement aux assemblées législatives. Ce ne serait pas utile. C'est dans les détails qu'apparaissent les problèmes, et j'en parle en détail dans ce mémoire.

L'idée générale est que les Pères de la Confédération ont imaginé, chose un peu curieuse mais certainement créative, qu'il fallait créer des régions. Dans une certaine mesure, cette logique est toujours valable, parce que lorsque nous examinons les critiques qui sont faites au Sénat, ce n'est pas habituellement le Manitoba qui se plaint, c'est l'Ouest qui se plaint. Ce n'est pas habituellement la Nouvelle-Écosse qui a un problème, mais l'Est. Ces grandes catégories ont bien résisté au temps. Il y a l'Ontario, le Québec, les deux régions de l'Ouest et de l'Est. Ma proposition ressemble un peu au projet de réforme des conservateurs qui consistait à accorder de l'importance aux régions et à faire élire les sénateurs par des assemblées régionales.

Pour le Québec et l'Ontario, la région et la province coïncident, de sorte que ce serait les assemblées législatives provinciales qui s'en chargeraient. Certains soutiennent que cela n'est pas possible parce que c'est exactement ce que nous voulons éviter. Nous ne voulons pas que les gros éléphants soient toujours la force dominante dans notre pays. Je comprends ce sentiment mais il y a de gros éléphants et il va falloir apprendre à vivre avec eux. Ils rejeteront tous les projets qui viennent limiter leur pouvoir au sein de la Confédération. C'est là que se trouve la capitale de la culture. C'est là que s'est faite l'histoire. C'est là que se trouve l'origine de la Confédération. En pratique, il n'est guère possible de changer tout cela.

Que pouvons-nous faire? L'idée serait de réunir des représentants des assemblées législatives des deux régions de l'Ouest et de l'Est — les détails sont précisés dans mon mémoire — et de former une assemblée régionale qui élirait alors les sénateurs de ces régions. Il y aurait quatre régions

senators out of those assemblies. There would be balance between perfect equivalence between those four regions. There would be perfect equivalence between the states within the eastern and the western regions. We would have a scheme of dual equality, equality within the regions and equality among the regions.

What we cannot get under that scheme is that all provinces be treated strictly equally. However, I think that is a chimera. It will never happen, and it is not fruitful to keep harping on about that.

Senator Angus: We have heard about the concept of citizens' assemblies. I am sure you are familiar with that. Is the analogy that in each of these four regions there would be created a citizens' assembly that might have other things to do besides electing senators, but one of their functions might be that?

Mr. Pellerin: The analogy is quite close. In Quebec and Ontario, it is easy because you take the legislature as it stands.

Senator Angus: I think that would be bad.

Mr. Pellerin: We could talk about that. In the regions, you would take delegations. It is close to the citizens' assembly because I would just draw them at random, draw an equal number of representatives from the provincial assemblies and have them form this regional assembly and have them elect the senators. The question then becomes, what kind of system do you use in that election?

Senator Angus: The Prime Minister was here the other day, and he was sort of dancing around and not sharing details with us, because it is a work in progress. The electoral process he was suggesting we would be seeing later in the fall. He did say one or two things specifically. One was that it would be a national electoral process, and another that the consultative vehicle would be created by the federal government. That was my sense of it. Could that work? Could the federal government create the so-called citizens' assembly for each of the four regions?

Mr. Pellerin: It is not really created by the government.

Senator Angus: If it was the Legislature of Ontario or the National Assembly of Quebec?

Mr. Pellerin: I think it would be national in a different sense. You would have these legislators in the regions, but under my scheme they would be free to choose nationwide. No one would know what the outcomes would be.

The unifying moment would be that there would be a Senate election day. We could all sit in front of the television, and we would not know at the beginning of the day who might get

équivalentes qui formeraient chacune une assemblée chargée d'élire leurs sénateurs. Il y aurait un équilibre entre ces quatre régions qui seraient parfaitement équivalentes. Il y aurait une équivalence parfaite entre les provinces qui composent les régions de l'Ouest et de l'Est. Il y aurait un mécanisme instaurant une double égalité, égalité au sein des régions et égalité entre les régions.

Ce qu'on ne pourrait pas obtenir avec ce mécanisme, ce serait que toutes les provinces soient traitées exactement de la même façon. Cela me paraît toutefois être une chimère. Cela n'arrivera jamais et il n'est pas fructueux de continuer à essayer d'y parvenir.

Le sénateur Angus : On nous a parlé des assemblées de citoyens. Je suis sûr que vous connaissez cette idée. Le point commun ne serait-il pas que dans chacune de ces quatre régions, il y aurait une assemblée des citoyens qui aurait d'autres fonctions que d'élire les sénateurs, mais cela serait une de leurs fonctions?

M. Pellerin : La comparaison est très proche. Au Québec et en Ontario, ce serait facile parce qu'il suffit de prendre les assemblées législatives actuelles.

Le sénateur Angus : Je pense que cela serait une mauvaise solution.

M. Pellerin : Nous pourrions en parler. Dans les régions, il y aurait des délégations. Cela ressemblerait beaucoup à une assemblée de citoyens parce que je les choisirais au hasard, je prendrais un nombre égal de représentants des assemblées provinciales pour former cette assemblée régionale, qui serait ensuite chargée d'élire les sénateurs. La question qui se pose alors est de savoir quel est le genre de système qui sera utilisé pour procéder à cette élection.

Le sénateur Angus : Le premier ministre est venu ici l'autre jour et il était très réticent à nous fournir des détails parce que son projet de réforme n'est pas définitif. Il a indiqué que nous en saurions davantage au sujet du processus électoral à l'automne. Il a toutefois mentionné une ou deux choses. Une était qu'il y aurait un processus électoral national et l'autre que le processus de consultation serait mis sur pied par le gouvernement fédéral. Voilà ce que j'ai retenu. Est-ce que cela pourrait fonctionner? Est-ce que le gouvernement fédéral pourrait créer une assemblée de citoyens pour chacune des quatre régions?

M. Pellerin : Elles ne sont pas vraiment créées par le gouvernement.

Le sénateur Angus : Mais si c'était l'Assemblée législative de l'Ontario ou l'Assemblée nationale du Québec?

M. Pellerin : Je pense que le processus serait national dans un autre sens. Il y aurait des législateurs dans chacune des régions mais avec ma proposition, ils seraient libres de voter pour l'ensemble du pays. Personne ne saurait quels seraient les résultats.

L'aspect unificateur est qu'il y aurait un jour pour l'élection du Sénat. Nous pourrions tous être assis devant notre téléviseur et nous ne saurions pas au départ ceux qui seraient élus. Je ne peux

elected. How that works in detail I cannot spell out, but it would be eminently national because you have a national Senate election day and no one knows what is going to happen.

It would also take seriously the regional identities because it would be in regional assemblies these elections are made, but it would build upon the strength of the provinces because the provincial legislatures would actually sit in those assemblies.

The electoral mechanism I have in mind, which would be the single transferable vote that is a kind of proportional representation, and the kind of distance from party that indirect elections generally produce, would produce a much wider range of choices.

Therefore, these legislators and their assemblies could decide who they really want to choose as a senator. Then they would vote secretly, by a proportional system, and there would be repeated balloting. I think it would be possible at the end of the day to get their best choice.

Senator Angus: At the end of the day, would it be mandatory for the Prime Minister to appoint those people?

Mr. Pellerin: This would have to be worked by amendment. I think an amendment could work because —

Senator Angus: If it were not mandatory, I am told that an amendment would not be necessary. You could do it under section 44.

Mr. Pellerin: Possibly. It would work with the contemporary elements, but it would recast them in such a way that the honest thing would be to go to the provinces and tell them this is the best deal they will get. They can keep chasing the Triple-E Senate until everyone is green in the face, but you will not get it.

This proposal is not ideal and only gives some of what is desired, but it gives everyone something and nobody everything. I hope they might at least be prepared to negotiate on that basis. This is where the proposal comes from. If they are not prepared to negotiate on that basis, if it is always me, me, me, we can forget this entire enterprise of living together. It does not work that way.

You have to be prepared to make concessions to your neighbours and be prepared to question what a fair principle is and not always look to your own advantage. If we lose that, then we have a much bigger problem than the reform of the Senate because then we must ask ourselves if this is a political community or a kindergarten full of squabbling.

Senator Angus: That is food for thought. I have one more specific question. I think Senator Tkachuk was going in this direction and you went off on an interesting side track.

pas vous dire en détail comment cela fonctionnerait, mais cela serait un événement national parce qu'il y aurait un jour national pour l'élection du Sénat et que personne ne saurait ce qui en découlerait.

J'accorderais également de l'importance aux identités régionales parce que ces élections concerneraient les assemblées régionales, tout en conservant l'apport des provinces parce que les assemblées législatives provinciales feraient en fait partie de ces assemblées.

Le mécanisme électoral auquel je pense, qui serait le vote unique transférable qui est une forme de représentation proportionnelle, et la distance par rapport aux partis qu'introduisent des élections directes auraient pour effet de diversifier les choix de façon considérable.

Par conséquent, ces législateurs et leurs assemblées pourraient vraiment décider qui ils veulent comme sénateurs. Il y aurait ensuite un vote secret, selon un système proportionnel, et il y aurait plusieurs scrutins. Je pense qu'il serait possible à la fin de la journée de savoir qui ont été jugés les meilleurs.

Le sénateur Angus : À la fin de la journée, est-ce que le premier ministre serait tenu de nommer ces personnes?

M. Pellerin : Il faudrait que cela soit prévu par la modification. Je pense que la modification serait possible parce que...

Le sénateur Angus : Si ce n'était pas obligatoire, on m'a dit qu'il ne serait pas nécessaire de procéder par modification. On pourrait le faire aux termes de l'article 44.

M. Pellerin : Cela est possible. Cela serait possible avec les éléments dont nous disposons mais ils seraient repris de telle façon que le mieux serait de dire aux provinces que c'est la meilleure solution qui leur sera offerte. Elles peuvent bien continuer à lutter pour obtenir un Sénat Triple-E jusqu'à ce qu'elles tombent d'épuisement, mais elles ne l'auront pas.

Cette proposition n'est pas idéale et ne permet de réaliser qu'une partie des objectifs recherchés, mais elle donne quelque chose à chacun et ne donne tout à personne. J'espère qu'elles seraient au moins disposées à négocier à partir de ce projet. C'est dans cet esprit que j'ai élaboré ce projet. Si les provinces ne sont pas disposées à négocier sur cette base, si c'est toujours moi, moi, moi, il faut alors renoncer à vivre ensemble. Cela ne peut pas fonctionner de cette façon.

Il faut être prêts à faire des compromis à vos voisins et prêts à se demander ce qu'est un principe équitable et ne pas toujours essayer de tirer la couverture à soi. Si nous perdons cet esprit, alors nous aurons un problème beaucoup plus grave que celui de la réforme du Sénat parce que nous devons nous demander si nous formons bien une communauté politique ou un jardin d'enfants plein de tiraillements.

Le sénateur Angus : Voilà qui nous donne de quoi réfléchir. J'aurais une question plus précise. Je pense que le sénateur Tkachuk allait dans cette direction mais vous avez pris une tangente intéressante.

If Bill S-4 were to be linked to an indirect election process, would you be able to support it in principle as a first step?

Mr. Pellerin: The key would be how it is linked. I still think that an eight-year non-renewable term is too short and eight years renewable is too problematic. That has something to do with the fact I think length of tenure is essential. I also think 50 per cent more is quite a bit.

Senator Angus: You think a 12-year non-renewable term is just fine?

Mr. Pellerin: Yes, if you could find a way to link it up. I would propose a 12-year non-renewable term, as would Mr. Smith and many others.

Senator Murray: There has been passing reference in the last couple of days to various aspects of the United States Senate and the Australian Senate. I want to recall for the record and for possible comment by our witnesses the fact that the state governments in Australia and the United States are far weaker in terms of constitutional powers than are our provinces.

When we were in Australia six or seven years ago, Senator Fraser and I under Senator Hays' leadership, we were told that 70 per cent of all the revenues collected in Australia went to the central government.

I think it is fair to say that the existence of a strong, equal and elected Senate with real powers in Australia, as in the United States, is to some extent to compensate for the relative weakness of their constituent states in constitutional terms.

Professor Smith, you will not be surprised to hear me say that I found your arguments against the government proposal to be lucid and compelling and your arguments against my proposal to be utterly without merit.

No one pretends that the Senate was ever intended to be based on representation by population, nor are Senator Austin and I trying to move in that direction. However, from the beginning, provision was made by the framers of the Constitution to increase Senate representation of Manitoba, Saskatchewan, Alberta and I believe British Columbia as their respective populations increased. The problem was that we stopped doing that in 1915.

Every proposal that I have seen for an overall reform of the Senate has included in it some measures to increase the representation of the Western provinces, principally British Columbia and Alberta, in the Senate because that imbalance stands out so blatantly as an inequity here. The issue is not whether we are creating a new region or half region with British Columbia. That was done in terms of the regional vetoes act, post-1995 referendum.

Si le projet de loi S-4 devait être relié à un processus des élections indirectes, seriez-vous prêt à l'appuyer sur le plan des principes et de voir là une première étape?

M. Pellerin : La clé serait de savoir à quoi cela est relié. Je continue à penser qu'un mandat non renouvelable de huit ans est trop court et qu'un mandat renouvelable de huit ans soulève trop de problèmes. Cela vient du fait qu'il me paraît que la durée du mandat est un élément essentiel. J'estime également qu'il est difficile d'exiger plus de la moitié.

Le sénateur Angus : Vous pensez qu'un mandat non renouvelable de 12 ans est tout à fait acceptable?

M. Pellerin : Oui, si vous pouviez trouver une manière de relier cela à des élections. Je proposerais un mandat non renouvelable de 12 ans, comme les font M. Smith et beaucoup d'autres.

Le sénateur Murray : On a fait référence ces derniers jours à divers aspects du Sénat des États-Unis et du Sénat australien. J'aimerais mentionner, aux fins du compte rendu et pour que les témoins réagissent s'ils le souhaitent, le fait qu'en Australie et aux États-Unis, les gouvernements étatiques ont beaucoup moins de pouvoir, notamment sur le plan constitutionnel, que nos provinces.

Lorsque nous étions en Australie il y a six ou sept ans, le sénateur Fraser et moi, sous la direction du sénateur Hays, on nous a dit que 70 p. 100 de toutes les recettes perçues en Australie allaient au gouvernement central.

Je crois que l'on peut dire que le fait d'avoir créé un Sénat élu, puissant, sur une base égalitaire disposant de larges pouvoirs en Australie, tout comme aux États-Unis, a, dans une certaine mesure, pour but de compenser la faiblesse relative des États membres sur le plan constitutionnel.

Monsieur Smith, vous ne serez pas surpris de m'entendre dire que j'ai trouvé que vos arguments contre le projet du gouvernement étaient lucide et convaincants et que ceux que vous avez avancés pour critiquer mon projet étaient tout à fait dénués de mérite.

Personne ne prétend que le Sénat devait au départ représenter la population, ce n'est pas non plus dans cette direction que le sénateur Austin et moi essayons de nous engager. Cependant, dès le départ, les rédacteurs de la Constitution ont pris des mesures pour augmenter la représentation au Sénat du Manitoba, de la Saskatchewan, de l'Alberta et, je crois, de la Colombie-Britannique, à mesure que la population de ces provinces augmentait. Le problème est que nous avons cessé de le faire depuis 1915.

Tous les projets de réforme générale du Sénat que j'ai examinés comprenaient des mesures destinées à renforcer la représentation des provinces de l'Ouest, principalement de la Colombie-Britannique et de l'Alberta, parce que ce déséquilibre saute aux yeux et constitue une grave injustice. Il ne s'agit pas de savoir s'il faut créer une nouvelle région ou une demi-région pour la Colombie-Britannique. Cela a été fait pour ce qui est de la loi sur le veto des régions, après le référendum de 1995.

Therefore, I think that a strong case can be made and must be made for increasing the representation of Western Canada in the Senate, that it can be made now and we should give it a try. We are doing something that has never been tried before. We are initiating a process in the Senate. If we pass the motion, it goes on to the other players in the process and we will see what happens.

Prime Minister Harper says that his proposal, Bill S-4, stands on its own merits and should be passed even if nothing else were done by the Senate. I do not agree with him there.

I do say that even if no other change is made in the Senate, a strong case can be made for increasing the representation of Western Canada. I will not go through the numbers in terms of percentage of the population and seats in the Senate, but it is not a radical change. However, it would improve representation.

Professor Pellerin, you have been asked a number of questions in the last few minutes, some of which I was prepared to ask myself. The one matter that remains unaddressed is whether you have thought through the powers that you attribute to the indirectly elected Senate.

Mr. Smith: You mentioned in your opening remarks that in the United States and Australia there is equal representation in the Senate in those countries. That is all quite true, but those are not state houses. They do not act as state houses.

I have reason to know Arkansas rather well. If you think of Arkansas and Senator Fulbright, you think of that individual not as a senator of Arkansas but as a national and international political figure. Senator Church of Idaho was a national figure. Those senators are not state representatives. If you want localism, you must go to the House of Representatives.

Senator Murray: I think the United States is the only country in the world that could afford a Senate such as they have. I appreciate what you have to say about people like Fulbright and Church and many others, but the fact of the matter is their ability to pile on budget proposals and appropriations proposals is enough to make a fiscal conservative despair.

They do act as state representatives. Look at Alaska. Ted Stevens is a very important senator in national terms, but boy, does he look after his state.

Mr. Smith: In Australia it is usually said the Senate is a party house and not a state house. It is a state party house. The state parties control who sits in the Senate at Canberra.

Par conséquent, je crois qu'il est facile de justifier une augmentation de la représentation du Canada de l'Ouest au Sénat, chose qui peut être faite immédiatement et nous devrions essayer de le faire. Nous sommes en train de faire quelque chose qui n'a jamais été essayé auparavant. Nous démarrons un processus visant à modifier le Sénat. Si nous adoptons cette motion, elle sera transmise aux autres acteurs de ce processus et nous verrons bien ce qui arrivera.

Le premier ministre Harper a déclaré que sa proposition, le projet de loi S-4, devait être adoptée, parce que c'est une mesure qui se justifiait, même si aucun autre aspect du Sénat ne devait être modifié. Je ne suis pas d'accord avec lui sur ce point.

Je dirais par contre que, si aucun autre aspect du Sénat n'est modifié, il serait facile de justifier une augmentation de la représentation de l'Ouest du Canada. Je ne vais pas passer en revue les chiffres relatifs au pourcentage de la population et des sièges au Sénat, mais ce n'est pas un changement radical. Cela améliorerait toutefois la représentativité du Sénat.

Monsieur Pellerin, on vous a posé ces dernières minutes un certain nombre de questions que j'allais vous poser moi-même. Le seul aspect qui n'a pas été abordé est celui de savoir si vous avez réfléchi aux pouvoirs que vous attribueriez à un Sénat élu indirectement.

M. Smith : Vous avez mentionné dans vos remarques liminaires qu'aux États-Unis et en Australie, le Sénat était élu au suffrage universel. C'est tout à fait exact mais ce ne sont pas des chambres étatiques. Elles n'agissent pas comme des chambres étatiques.

J'ai des raisons de bien connaître l'Arkansas. Si vous pensez à l'Arkansas et au sénateur Fulbright, vous penseriez que cette personne n'est pas sénateur de l'Arkansas mais plutôt une figure politique nationale et internationale. Le sénateur Church de l'Idaho était une figure nationale. Ces sénateurs ne sont pas des représentants de leur État. Si vous voulez des politiciens locaux, il faut aller voir à la Chambre des représentants.

Le sénateur Murray : Je pense que les États-Unis sont le seul pays au monde qui puisse se permettre d'avoir le Sénat qu'il a. Je comprends ce que vous dites au sujet de personnes comme Fulbright, Church et de nombreuses autres, mais il demeure qu'elles ont le pouvoir d'empiler les propositions budgétaires et les propositions de crédits et que cela ne peut que désespérer un conservateur sur le plan fiscal.

En fait, ils agissent aussi comme des représentants de leur État. Prenez le cas de l'Alaska. Ted Stevens est un sénateur très important sur le plan national mais je peux vous dire qu'il s'occupe bien de son État.

M. Smith : En Australie, on dit souvent que le Sénat est une chambre des partis et non pas une chambre des États. C'est une chambre des partis des États. Les partis des États exercent un contrôle sur les personnes qui siègent au Sénat à Canberra.

I recall during the election campaign when the Prime Minister was speaking, I believe in British Columbia, about seeing the Representation Act altered so British Columbia would have additional members in the House of Commons. I am not sure if it is appropriate for me to ask a question.

With respect to the degree to which the House of Commons became more in tune with rep by pop, it is so far out of tune with rep by pop —

Senator Murray: British Columbia, Alberta and Ontario are the only provinces that are not overrepresented in the House of Commons.

Mr. Smith: Saskatchewan should have nine representatives. To the degree you brought the House of Commons back to a rep by pop basis, how would that affect the arguments regarding restructuring of the Senate?

What has happened in Canada is that the House of Commons representation has been used to satisfy two quite different imperatives, rep-by-pop and region. It has reached the point where it is almost impossible to marry these in any intellectually coherent way. It is also when you come to draw the boundaries within the province for the seats of the House of Commons.

Senator Murray: Tolerance of 25 per cent is far too much.

Mr. Smith: It is not people being represented. When I read John Stuart Mill I thought it was people. What are we representing here?

Senator Murray: Communities of interest.

Mr. Smith: "Community of interest" has multiple definitions. There are real problems with representation, and that is part of the difficulty here and part of bicameralism.

The Chairman: What about powers in a directly elected second chamber?

Mr. Pellerin: Let me say something about the U.S. Senate because the Senate is always the model looming in the background here.

We need to recognize what a different institutional genius that body is part of. The U.S. system is not parliamentary but presidential. The logic focuses on obstruction of government at every end. That is by design and it is not compatible with peace, order and good government as we understand. This great compromise that is always brought up in this debate was in fact not a much of a great compromise at all. If you read Madison, he was displeased. It was a great extortion. This was only possible because the United States was coming out of a system of government that had almost lost them the war of independence, the articles of Confederation in which all the states were represented equally, and it was because of that status quo that the smaller states were able to push on the bigger states this supposedly great compromise because it was for the greater states

Je me souviens d'une campagne électorale au cours de laquelle le premier ministre avait pris la parole, je crois que c'était en Colombie-Britannique, et il disait qu'il fallait modifier la Loi sur la représentation électorale pour que la Colombie-Britannique envoie davantage de députés à la Chambre des communes. Je ne sais pas si j'ai le droit de poser une question.

Je dirais que la Chambre des communes est loin de respecter le principe de la représentation selon la population...

Le sénateur Murray : La Colombie-Britannique, l'Alberta et l'Ontario sont les seules provinces qui ne sont pas surreprésentées à la Chambre des communes.

M. Smith : La Saskatchewan devrait avoir neuf députés. Si on appliquait strictement à la Chambre des communes le principe de la représentation selon la population, comment cela modifierait-il les arguments concernant la restructuration du Sénat?

Ce qui s'est produit au Canada, c'est que la représentation à la Chambre des communes a été utilisée pour répondre à deux impératifs tout à fait différents, le principe de la représentation selon la population et selon les régions. Nous en sommes arrivés à un point où il est pratiquement impossible de concilier ces deux principes de façon cohérente sur le plan intellectuel. Ces questions se posent lorsqu'on établit les limites des circonscriptions à l'intérieur des différentes provinces.

Le sénateur Murray : Un écart de 25 p. 100 est beaucoup trop important pour être toléré.

M. Smith : Ce ne sont pas les citoyens qui sont représentés. Lorsque je lisais John Stuart Mill, je pensais que c'était les citoyens qu'il fallait représenter. Que représentons-nous ici?

Le sénateur Murray : Les communautés d'intérêts.

M. Smith : L'expression « communautés d'intérêts » est définie de diverses façons. La représentation soulève des problèmes réels et cela explique en partie les difficultés auxquelles nous nous heurtons et en partie, le bicaméralisme.

Le président : Quels devraient être les pouvoirs d'une deuxième chambre élue directement?

M. Pellerin : Permettez-moi de vous dire quelques mots sur le Sénat des États-Unis parce que c'est toujours ce modèle que l'on retrouve à l'arrière-plan de ces discussions.

Il faut reconnaître au départ que cet organe fait partie d'un ensemble institutionnel génial. Le régime américain n'est pas parlementaire mais présidentiel. La logique de ce régime consiste à entraver le plus possible le gouvernement. C'était le but initial et il n'est pas compatible avec la paix, l'ordre et le bon gouvernement, comme nous comprenons cette expression. Ce grand compromis dont on parle toujours dans ce débat n'était pas en fait vraiment un grand compromis. Si vous lisez Madison, vous verrez qu'il n'était pas satisfait de ce compromis. Il a été obtenu par la force. Ce compromis a seulement été rendu possible parce que les États-Unis venaient d'abandonner un système de gouvernement qui leur avait fait pratiquement perdre la Guerre d'indépendance, à savoir les articles de la Confédération dans lesquels tous les États étaient représentés également, et c'est à

an improvement. However, the greater states did this grudgingly and it had everything to do with the historical context. Under other circumstances, they would never have accepted it and under contemporary Canadian circumstances, it is difficult to see how they would accept it here because the status quo is not much more attractive.

On the subject of power and functions, I would not want to change drastically the powers and functions of the Senate. It is not necessary.

The body as it works has many things going for it, but it needs its resolve stiffened and needs to be able at times to have the confidence to speak on issues with more authority without the fear of being told they do not have the legitimacy to do so. Indirect election would give them some level of authority when they pronounce on things but not so much that they would be an actual counterweight to the government. If that were in place, the balance between the institutions would be just right.

One could go beyond that. There are certain lacunae in the Canadian system of government that one could address by means of a reformed Senate but not the present one, the appointment process for the Governor General, perhaps, or the appointment of justices — these are areas where by default we always go to prerogative appointments. Is it because we think it is brilliant? No, it is because we cannot think of anything better to do and the Senate might give us something better to do.

The current Senate would not work. You cannot do that. You could do it if it were upgraded slightly by this device of indirect election. If the calibre of senators was beyond question, if it were not a partisan body and not answerable to the day-to-day political pressures, then Canadians would look to it with a great deal of pride, which at the moment, they do not, but which they ought do. Then we could think about whether we could use that Senate to solve our other problems. Start with the Senate, build out to use it as a device for fixing much of what ails us. There is a lot ailing us. There is a real lack of good solutions, and when we cannot think in Canada of a better thing to do — it has been true for the last 150 years — we go to prerogative appointments. Everyone hates them, but we stick to them because we cannot think of anything better. That is not good enough.

Senator Watt: Let me start off by saying that maybe the North is an elephant, not being able to deal with matters that are of concern to the North over the last number of years, since I have been in the Senate for 23 years, even though I have made some achievements, but never quite get to the point where I should.

cause de ce statu quo que les petits États ont réussi à faire adopter ce soi-disant grand compromis par les grands États parce qu'il représentait pour eux une amélioration. Cependant, les États importants ont été très réticents à l'adopter et cela ne s'explique que par le contexte historique. Dans d'autres circonstances, ils n'auraient jamais accepté ce compromis et dans les circonstances qui règnent actuellement au Canada, il est difficile de voir comment ils l'accepteraient, étant donné que le statu quo n'est pas beaucoup plus satisfaisant.

Pour ce qui est du pouvoir et des fonctions, je ne modifierais pas profondément ceux du Sénat. Cela n'est pas nécessaire.

Cet organe fonctionne très bien et comporte de nombreux avantages mais il faut que les sénateurs soient plus résolus et qu'ils aient suffisamment confiance en leur statut pour parler avec plus d'autorité sur les grandes questions, sans craindre qu'on leur dise qu'ils n'ont pas de légitimité. Des élections indirectes leur accorderaient une certaine autorité lorsqu'ils prennent position sur des grandes questions, mais cela ne ferait pas du Sénat un véritable contrepoids au gouvernement. Si ce mécanisme était adopté, les institutions seraient, d'après moi, parfaitement équilibrées.

On pourrait aller également plus loin. Le régime politique canadien comporte certaines lacunes auxquelles on pourrait remédier à l'aide d'un Sénat réformé mais pas la Sénat actuel, le processus de nomination du gouverneur général, peut-être, ou la nomination des juges — ce sont là des domaines où nous procédons, par défaut, à des nominations en vertu de la prérogative. Est-ce parce que nous pensons que cette façon de faire est excellente? Non, c'est parce que nous sommes incapables d'imaginer autre chose et le Sénat pourrait nous offrir de meilleures possibilités.

Le Sénat actuel ne pourrait pas s'en charger. Cela ne serait pas possible. On pourrait par contre le faire si le Sénat était légèrement renforcé grâce au mécanisme des élections indirectes. Si les qualités des sénateurs étaient incontestables, si ce n'était pas un organe partisan et n'avait pas à répondre aux pressions politiques quotidiennes, alors les Canadiens en seraient très fiers, ce qu'ils ne sont pas à l'heure actuelle, même s'ils devraient l'être. Nous pourrions alors envisager d'utiliser le Sénat pour résoudre nos autres problèmes. Commençons par le Sénat et utilisons-le pour remédier à d'autres problèmes. Il y en a un certain nombre. Il n'y a vraiment pas beaucoup de bonnes solutions, et lorsque nous ne trouvons rien de mieux Canada — cela fait 150 ans que cela dure —, nous avons recours aux nominations en vertu de la prérogative. Tout le monde les critique mais nous continuons à les utiliser parce que nous ne réussissons pas à trouver une autre solution. Cela n'est pas acceptable.

Le sénateur Watt : Je vais commencer par dire que le Nord est peut-être un éléphant, qu'il n'a pas réussi à régler les questions qui importent pour cette région depuis quelques années, étant donné que cela fait 23 ans que je suis au Sénat, même si j'ai accompli certaines choses, je n'ai pas été aussi loin que j'aurais dû.

That is the reason I say that maybe the North should be considered an elephant because it does not quite fit. Their concerns and their lifestyles are different from the southern atmosphere.

The North requires an increasing voice, and a voice that should be heard. At this particular time, I do what I can, but I feel at times I do not get my message across in a way that the message should be understood. What is happening in the North will have an influence, and it will impact on the future to come to the South.

For that reason we should try to find a solution to increase the voice of the Inuit and to be heard at the same time.

Professor Smith, you indicated that the Aboriginal people are not a minority in this country, but rather, they are the first inhabitants and have specific rights recognized and affirmed in the Constitution of this country. I believe you made that statement.

I was here when Senator Pitfield made a statement in the Senate, talking about sectorial interests, meaning a class of people with a common interest. You have also stated that fact, that that is something that we should be looking at.

Do you agree that Aboriginal people are truly examples of sectorial interests? Knowing the fact at this present time, the Senate does not provide a guaranteed seat for the appointment of Aboriginal people in the Senate. I am an individual Inuk from the North, appointed not because I am an Inuk person but because the person that appointed me felt that I could do a job and represent the people in the North. That was one reason I was appointed to the Senate.

I would ask both of you to try to help us to find some solution. How do we deal with sensitive issues, not only some sensitive issues, but also very important issues?

Let me go back to a piece of legislation I dealt with, namely, cruelty to animals. It does not matter how much I tried to express the fact that this will have an impact on our people's economy and well-being. Nonetheless the bill went through.

A gun law was also put forward by my own party. That had a great deal of impact economically on our people. In other words, we were set back. We were at the point of putting ourselves in the position of bankruptcy.

Due to the fact that we are very small in numbers, we do not hold significant political weight, but the fact is we are part of Canada. I am trying to find some way to integrate myself into the system so I can have a more effective voice within the system and that does not exist today.

You speak of regional proportional representation. I am not sure whether that would answer my concern, but it might to a certain extent because at this point I do not really care whether candidates are elected or appointed. I still have the problem whether senators are elected or appointed. This is an important

C'est la raison pour laquelle on devrait peut-être dire que le Nord est un éléphant parce qu'il ne va pas très bien avec le reste. Les préoccupations et les styles de vie de ses habitants sont bien différents de ceux des gens du Sud.

Le Nord a besoin d'une voix plus forte, d'une voix qui serait entendue. En ce moment, je fais ce que je peux, mais je pense parfois que je ne fais pas comprendre ce message comme je devrais le faire. Ce qui se passe dans le Nord aura une influence et un effet sur ce qui arrivera dans le Sud.

C'est la raison pour laquelle il faudrait trouver le moyen de renforcer la voix des Inuits pour qu'elle se fasse entendre.

Monsieur Smith, vous avez mentionné que les Autochtones n'étaient pas une minorité au Canada mais plutôt les premiers habitants et qu'ils avaient des droits précis reconnus et confirmés par la Constitution. Je crois que c'est ce que vous avez déclaré.

J'étais ici lorsque le sénateur Pitfield a fait une déclaration au Sénat et a parlé des intérêts sectoriels, désignant ainsi une catégorie de personnes ayant un intérêt commun. Vous avez également mentionné ce fait, et vous avez dit que nous devrions examiner cette question.

Pensez-vous que les peuples autochtones soient vraiment des exemples d'intérêts sectoriels? Sachez qu'à l'heure actuelle, le Sénat ne garantit aucun siège aux peuples autochtones. Je suis un Inuk du Nord, et j'ai été nommé non pas parce que je suis un Inuk mais parce que la personne qui m'a nommé estimait que je pourrais effectuer ce travail et représenter les gens du Nord. C'est une des raisons pour lesquelles j'ai été nommé au Sénat.

J'aimerais vous demander à tous les deux d'essayer de nous aider à trouver des solutions. Comment aborder les questions délicates, non seulement les questions délicates mais également les questions essentielles?

Permettez-moi de mentionner une mesure législative dont je me suis occupé, à savoir la cruauté envers les animaux. J'ai fait tout ce que j'ai pu pour expliquer que cette mesure nuirait à l'économie et au bien-être de notre peuple. Cela n'a pas empêché le projet de loi d'être adopté.

Mon propre parti a également présenté une loi sur les armes à feu. Cela a eu de graves répercussions économiques sur notre peuple. Autrement dit, cette mesure nous a beaucoup nui. Nous avons presque été obligés de déclarer faillite.

Nous sommes très peu nombreux et nous n'avons pas un grand poids politique, mais le fait demeure que nous faisons partie du Canada. J'essaie de trouver le moyen de m'intégrer à ce système de façon à mieux faire entendre ma voix à l'intérieur de ce système, mais je n'y suis pas encore parvenu.

Vous parlez de représentation proportionnelle régionale. Je ne suis pas sûr que cela répondrait à mes préoccupations, mais cela serait peut-être néanmoins utile parce que maintenant, il m'importe peu que les candidats soient élus ou nommés. Le problème de savoir s'il faut élire ou nommer les sénateurs

matter. If we are to help to advance this country's well-being, then we Inuit have to have a place. I cannot speak for the First Nations at this time, although their concerns are similar. How do we accommodate that? This has been a preoccupation of mine for the past 23 years of trying to find a solution to overcome these hurdles. I leave that question with you.

Mr. Smith: Senator, you raised a number of issues. First, Inuit and First Nations people are a numerical minority and in any kind of representation by population system they will have a small representation.

You mentioned PR, which one would have to look at more closely. I am not sure that PR would work all that advantageously for numerical minorities. Usually, where PR exists, it is controlled by political parties. It is the nomination that matters because it matters in our own plurality-based system. That determines where your name is on the list. If you are at the top, then you are elected; if you are in the middle, you might get elected; but if you are at the bottom, you will not get elected. It depends where the party puts you on the list.

You raise the question of territorial interest and representation. In some ways it seems that the Senate, as currently constructed, does a better job of that than perhaps a system of territorial representation would do because it is not territorial representation. The Senate has pointed out that proportionally there are more women in the Senate than in the House of Commons, or that there are more First Nations individuals, et cetera. Some people might say that this is not good enough and perhaps it is not good enough from the point of view of equality in electoral politics. However, it might be on the road to being good enough in terms of getting a voice, to some degree. There are always multiple interests.

Canada has a large territory with relatively few people that are distributed evenly. Any system that tries to deal with it in an equitable way in terms of numbers will not work. How do you counterbalance that? There was a time when there were dual-member seats, such as in the Maritime Provinces to take into account Catholic and Protestant populations. Parties would nominate one candidate each and they would be elected from one or the other of the predominant religious groups. Some people have suggested that they should have dual-member seats in respect of gender whereby one candidate would be male and the other female.

To some degree, the NDP has talked about nominating a certain number of women. You can get into these structural discussions but it is not of much help to you; and I am sure you have thought about all of this. I am sorry that I do not have an

demeure. C'est une question importante. Mais si nous voulons améliorer la situation de notre pays, il faut que nous, les Inuits, puissions y trouver notre place. Je ne peux pas parler pour les premières nations maintenant, mais je sais qu'ils ont des préoccupations semblables. Comment tenir compte de ces choses? C'est une chose qui me préoccupe depuis 23 ans; j'ai essayé de trouver une solution pour surmonter ces obstacles. Je vous laisse le soin de répondre à cette question.

M. Smith : Sénateur, vous avez soulevé un certain nombre de questions. Tout d'abord, les Inuits et les premières nations sont une minorité sur le plan du nombre et n'importe quel système de représentation selon la population ne leur accordera qu'une faible représentation.

Vous avez parlé de représentation proportionnelle et du modèle de ce type de représentation qui mériterait d'être examiné davantage. Je ne suis pas certain que la représentation proportionnelle soit vraiment avantageuse pour les minorités numériques. Habituellement, dans les pays qui utilisent la représentation proportionnelle, ce sont les partis politiques qui en contrôlent le fonctionnement. C'est le choix des candidats qui importe parce que cela importe dans notre système majoritaire. C'est ce qui détermine si votre nom figurera sur la liste. Si vous êtes en haut de la liste, vous serez élu; si vous êtes au milieu, vous serez peut-être élu; mais si vous êtes en bas, vous ne serez pas élu. Cela dépend de l'endroit où le parti vous place sur la liste.

Vous avez soulevé la question des intérêts des territoires et de leur représentation. D'une certaine façon, il semble que le Sénat, sous sa forme actuelle, le fait peut-être mieux que le ferait un système de représentation territoriale, parce qu'il n'est pas choisi selon une représentation territoriale. Le Sénat a fait remarquer que proportionnellement, il y a davantage de femmes au Sénat qu'à la Chambre des communes, et qu'il y a davantage de membres des premières nations, par exemple. Certains diront que cela est insuffisant et il est possible que cela ne soit pas suffisant du point de vue de l'égalité dans les politiques électorales. Cela sera peut-être suffisant pour ce qui est de se faire entendre, jusqu'à un certain point. Il existe toujours une grande diversité d'intérêts.

Le Canada possède un vaste territoire avec une population relativement faible et répartie également. Un système qui essaierait de tenir compte de façon équitable de l'importance de la population ne pourrait pas fonctionner. Comment équilibrer tout cela? À une certaine époque, on avait des sièges binominaux, comme dans les provinces Maritimes, pour représenter la population catholique et la population protestante. Les partis présentaient chacun un candidat, et ce dernier était élu selon qu'il représentait l'un ou l'autre des groupes religieux prédominants. Il a été suggéré que l'on devrait avoir des sièges binominaux en fonction du sexe, pour lesquels un candidat serait de sexe masculin et l'autre de sexe féminin.

Dans une certaine mesure, le NPD a parlé de présenter la candidature d'un certain nombre de femmes. On pourrait se lancer dans de grandes discussions sur la structure du gouvernement mais cela ne vous aidera pas beaucoup; et je suis

answer to the problem. It is a question of how adequately representation can serve your purposes.

One thing that distinguishes Canada from Australia and the United States is that it has representation from the territories. That goes back to 1885 when the Northwest Territories was given representation in Parliament in Ottawa when it was still a territory. There was no representation for Puerto Rico in Washington and no representation for the Northern Territory at Canberra. There, representation in the national Parliament signifies that you are a full member of the federation. It has never meant that in Canada, although I do not know why that is. There is something about the way Canadian politicians have perceived representation that, if not distinctly Canadian, is certainly unusual. It is important but it tends to be overlooked because we are talking about small numbers.

Mr. Pellerin: Everyone recognizes that the North is central to this country's identity and to its mythology and because of that mythology, to its culture. Everyone understands that and it is important. We see it all around us, even in this chamber. At the same time, this is also an immigrant society with layers of people who have arrived at various times throughout history. The principle of who was here first cannot be the only consideration. While numbers cannot be the only consideration, either, I put it to you that my proposal would preserve single senators for the Northwest Territories, Yukon and Nunavut. That means that whereas in those territories, a single senator would represent 30,000 to 40,000 inhabitants, nation-wide it would be closer to 300,000 inhabitants. I accept the cultural weight and how serious an issue this is but we cannot ride roughshod over the interests of the rest of the country. This must be balanced.

I do not know whether senatorial representation at the current levels is adequate. It might go up under my scheme, but I am prepared to bet that it would not go down. We should not go down the path of setting up quotas. This could be done and will be done if popular feelings are represented in the kind of indirect scheme that I have in mind. It will filter through what we value today, which is our Aboriginal heritage, which was not always the case. I want that preserved but we cannot drastically over-represent and still find it inadequate. This happens in Canada all the time. The Atlantic Provinces are drastically over-represented and it is still not enough. The West says that it is under-represented relative to the East, but it is over-represented relative to Ontario. We are always playing the game of seeing what the Joneses have. I do not see principles behind that. We have to say enough. If there are one or two senators from the North, relative to their numbers they are over-represented tenfold or more. To speak of a glaring problem of under-representation in light of those figures downplays the equal weight that all the citizens in this country are entitled to.

sûr que vous avez déjà réfléchi à tout ceci. Je suis désolé de ne pas avoir de réponse à ce problème. Il faut se demander s'il existe un système de représentation qui puisse vous être utile.

Il y a un aspect qui distingue le Canada de l'Australie et des États-Unis, c'est que les territoires ont le droit d'être représentés. Cela remonte à 1885, à l'époque où les Territoires du Nord-Ouest se sont vus accorder des représentants au Parlement à Ottawa, alors que c'était encore une territoire. Puerto Rico n'était pas représenté à Washington et le Territoire du nord n'était pas représenté à Canberra. Dans ces pays, le fait d'être représenté au parlement national voulait dire que vous étiez un membre à part entière de la fédération. Cela n'a jamais eu ce sens au Canada, même si je ne sais pas pourquoi. Les politiciens canadiens ont une perception de la représentation qui, si elle n'est pas typiquement canadienne, est néanmoins inhabituelle. Cela est important et on a tendance à ne pas s'en préoccuper parce qu'il s'agit de petits nombres.

M. Pellerin : Tout le monde reconnaît que le Nord joue un rôle central dans l'identité de notre pays, dans sa mythologie et, par là, dans sa culture. Tout le monde comprend cela et c'est important. Nous le voyons tout autour de nous, même dans cette salle. Parallèlement, nous sommes aussi une société d'immigrants, avec des strates de population qui sont arrivées successivement au cours de notre histoire. Le fait d'être arrivés les premiers ne peut être le seul élément pris en considération. L'importance de la population ne peut pas non plus être la seule considération, mais je vous répète qu'avec ma proposition, les Territoires du Nord-Ouest, le Yukon et le Nunavut conserveraient un siège au Sénat. Cela veut dire que dans ces territoires, un sénateur représenterait 30 000 à 40 000 habitants, alors qu'à l'échelle du pays, il en représente près de 300 000. Je reconnais le poids culturel du Nord et la gravité de cette question, mais nous ne pouvons faire fi des intérêts du reste du pays. Il faut en arriver à un équilibre.

Je ne sais pas si la représentation actuelle au Sénat est suffisante. Le nombre de sénateurs pourrait augmenter avec ma proposition, mais je suis prêt à parier qu'il ne diminuera pas. Nous ne devrions pas essayer de fixer des quotas. Cela peut se faire et cela se fera si le sentiment populaire est représenté grâce au mécanisme indirect auquel je pense. Ce sentiment se fera sentir à travers nos valeurs actuelles, qui est notre patrimoine autochtone, ce qui n'a pas toujours été le cas. Je veux que cela soit conservé mais nous ne pouvons pas surreprésenter considérablement cette région et continuer de dire que cette représentation est toujours insuffisante. Cela se produit constamment au Canada. Les provinces atlantiques sont considérablement surreprésentées mais cela ne leur suffit pas. L'Ouest affirme être sous-représenté par rapport à l'Est mais il est surreprésenté par rapport à l'Ontario. Nous essayons toujours de nous comparer aux voisins. Personne ne s'appuie sur des principes. Nous devons dire que cela doit cesser. S'il y a un ou deux sénateurs qui représentent le Nord, on peut dire que par rapport aux chiffres de la population, ces régions sont au moins 10 fois surreprésentées. Parler de problème grave de sous-représentation avec de tels chiffres ne respecte pas le principe suivant lequel tous les citoyens du pays ont la même importance.

The Canadian problem is not undue attention to minorities, although it might have been the problem before. Today, the problem is that we focus so much on minorities and we are so keen on carving out either explicit or informal quotas that we lose sight of the fact that one person's over-representation is someone else's under-representation. It is not right to lose sight of that. It requires a delicate balance. One has to be careful that where there is over-representation, those de facto privileges must be appreciated and acknowledged.

The Chairman: I thank Professor Smith and Professor Pellerin for appearing before the committee today.

The committee adjourned.

Les problèmes que connaît le Canada ne sont pas dus à un manque d'attention à la situation des minorités, même si cela a pu être le cas auparavant. Aujourd'hui, ces problèmes viennent du fait que nous attachons tellement d'importance aux minorités, nous sommes tellement prêts à prévoir des quotas explicites ou informels que nous perdons de vue le fait que dès qu'une personne est surreprésentée, cela veut dire qu'une autre est sous-représentée. Il n'est pas bon de perdre cela de vue. C'est un équilibre délicat. Lorsqu'il y a surreprésentation, il faut reconnaître que cela constitue en fait un privilège qui doit être apprécié et reconnu.

Le président : Je remercie MM. Smith et Pellerin d'avoir comparu devant le comité aujourd'hui.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada –
Publishing and Depository Services
Ottawa, Ontario K1A 0S5

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada –
Les Éditions et Services de dépôt
Ottawa (Ontario) K1A 0S5

WITNESSES

Wednesday, September 20, 2006 (morning meeting)

As individuals:

Peter McCormick, Chair, Department of Political Science,
University of Lethbridge;

Gordon Gibson, Senior Fellow in Canadian Studies, Fraser
Institute;

Peter Hogg, Scholar in Residence, Blake, Cassels and Graydon.

Wednesday, September 20, 2006 (afternoon meeting)

As individuals:

John Whyte, Senior Policy Fellow, Saskatchewan Institute of Public
Policy;

Richard Simeon, William Lyon Mackenzie King Visiting Professor
of Canadian Studies, Weatherhead Centre for International
Affairs, Harvard University (by videoconference);

David E. Smith, Professor Emeritus, University of Saskatchewan;

Daniel Pellerin, Visiting Assistant Professor, Political Science
Department, Colgate University.

TÉMOINS

Le mercredi 20 septembre 2006 (séance du matin)

À titre personnel:

Peter McCormick, président, Département des sciences politiques
Université de Lethbridge;

Gordon Gibson, attaché supérieur de recherche en études
canadiennes, Institut Fraser;

Peter Hogg, universitaire en résidence, Blake, Cassels et Graydon.

Le mercredi 20 septembre 2006 (séance de l'après-midi)

À titre personnel:

John Whyte, agrégé supérieur de recherche en politique, Institut de
politiques publiques de la Saskatchewan;

Richard Simeon, professeur invité des études canadiennes, William
Lyon Mackenzie King, Weatherhead Centre for International
Affairs, Université Harvard (par vidéoconférence);

David E. Smith, professeur émérité, Université de la Saskatchewan

Daniel Pellerin, professeur adjoint invité, Département des sciences
politiques, Université Colgate.





First Session
Thirty-ninth Parliament, 2006

Première session de la
trente-neuvième législature, 2006

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Special
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité
sénatorial spécial sur la*

Senate Reform

Réforme du Sénat

Chair:

The Honourable DANIEL HAYS

Président :

L'honorable DANIEL HAYS

Thursday, September 21, 2006

Le jeudi 21 septembre 2006

Issue No. 5

Fascicule n° 5

Seventh, eighth and ninth meetings on:

Septième, huitième et neuvième réunions concernant :

Subject-matter of Bill S-4, An Act
to amend the Constitution Act, 1867
(Senate tenure)

La teneur du projet de loi S-4, Loi modifiant
la Loi constitutionnelle de 1867
(durée du mandat des sénateurs)

Motion to amend the Constitution of Canada
(Western regional representation in the Senate)

La motion pour modifier la Constitution du Canada
(la représentation des provinces de l'Ouest au Sénat)

APPEARING:

The Honourable Marie Bountrogianni, Minister
of Intergovernmental Affairs and Minister Responsible
for Democratic Renewal, Government of Ontario

COMPARAÎT :

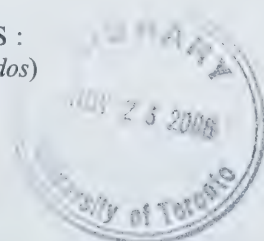
L'honorable Marie Bountrogianni, ministre des Affaires
intergouvernementales et ministre responsable
du Renouveau démocratique, gouvernement de l'Ontario

The Honourable Benoît Pelletier, Minister responsible for
Canadian Intergovernmental Affairs,
Francophones within Canada,
the Agreement on Internal Trade,
the Reform of Democratic Institutions and
Access to Information, Government of Quebec

L'honorable Benoît Pelletier, ministre responsable des
Affaires intergouvernementales canadiennes,
de la Francophonie canadienne,
de l'Accord sur le commerce intérieur,
de la Réforme des institutions démocratiques et
de l'Accès à l'information, gouvernement du Québec

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS :
(Voir à l'endos)



THE SPECIAL SENATE COMMITTEE ON
SENATE REFORM

The Honourable Daniel Hays, *Chair*

The Honourable W. David Angus, *Deputy Chair*
and

The Honourable Senators:

Chaput	* LeBreton, P.C.
Dawson	(or Comeau)
Fraser	Munson
* Hays	Murray, P.C.
(or Fraser)	Segal
Hubley	Tkachuk
	Watt

*Ex officio members

(Quorum 4)

Changes in membership of the committee:

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Austin, P.C., substituted for that of the Honourable Senator Fraser (*September 20, 2006*).

The name of the Honourable Senator Fraser, substituted for that of the Honourable Senator Austin, P.C. (*September 21, 2006*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL SPÉCIAL SUR
LA RÉFORME DU SÉNAT

Président : L'honorable Daniel Hays

Vice-président : L'honorable W. David Angus
et

Les honorables sénateurs :

Chaput	* LeBreton, C.P.
Dawson	(ou Comeau)
Fraser	Munson
* Hays	Murray, C.P.
(ou Fraser)	Segal
Hubley	Tkachuk
	Watt

*Membres d'office

(Quorum 4)

Modifications de la composition du comité :

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit :

Le nom de l'honorable sénateur Austin, C.P., substitué à celui de l'honorable sénateur Fraser (*le 20 septembre 2006*).

Le nom de l'honorable sénateur Fraser, substitué à celui de l'honorable sénateur Austin, C.P. (*le 21 septembre 2006*).

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Thursday, September 21, 2006
(8)

[English]

The Special Senate Committee on Senate Reform met this day in room 160-S, Centre Block, at 9:01 a.m., the Chair, the Honourable Daniel Hays, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Angus, Austin, P.C., Chaput, Dawson, Hays, Hubley, Munson, Segal, Tkachuk and Watt (10).

Other senators present: The Honourable Senators Fraser and Harb (2).

In attendance: Brian O'Neal and Sebastian Spano, Analysts, Library of Parliament; Heather Lank, Principal Clerk, Committees Directorate.

Also present: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Wednesday, June 28, 2006, the committee continued its consideration of the subject-matter of Bill S-4, to amend the Constitution Act, 1867 (Senate tenure) and pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Wednesday, June 28, 2006, the committee continued its consideration of the Motion to amend the Constitution of Canada (Western regional representation in the Senate). (*For complete text of Orders of Reference, see proceedings of the committee, Issue No. 1.*)

WITNESSES:

As individuals:

Patrick J. Monahan, Dean, Osgoode Hall Law School;
The Honourable Gérard-A. Beaudoin, Professor Emeritus,
Faculty of Law, University of Ottawa and former senator;
Gérald R. Tremblay, Partner, McCarthy Tétrault.
The Chair made a statement.
The Deputy Chair made a statement.
Mr. Monahan made a statement and answered questions.
At 10:26 a.m., the committee suspended.
At 10:42 a.m., the committee resumed.
The Chair made a statement.

Mr. Beaudoin made a statement. Mr. Tremblay made a statement. The witnesses answered questions.

At 12:20 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

PROCÈS-VERBAUX

OTTAWA, le jeudi 21 septembre 2006
(8)

[Traduction]

Le Comité sénatorial spécial sur la réforme du Sénat se réunit aujourd'hui, à 9 h 1, dans la pièce 160-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable Daniel Hays (*président*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Angus, Austin, C.P., Chaput, Dawson, Hays, Hubley, Munson, Segal, Tkachuk et Watt (10).

Autres sénateurs présents : Les honorables sénateurs Fraser et Harb (2).

Également présents : Brian O'Neal et Sebastian Spano, analystes, Bibliothèque du Parlement; et Heather Lank, greffière principale, Direction des comités.

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 28 juin 2006, le comité poursuit son examen du projet de loi S-4, Loi modifiant la Loi constitutionnelle de 1867 (la durée du mandat des sénateurs), et conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 28 juin 2006, le comité poursuit son examen de la motion visant à modifier la Constitution du Canada (la représentation des provinces de l'Ouest au Sénat). (*Le texte complet des ordres de renvoi figure au fascicule n° 1 des délibérations du comité.*)

TÉMOINS :

À titre personnel :

Patrick J. Monahan, doyen, Faculté de droit, Osgoode Hall;
L'honorable Gérard-A. Beaudoin, professeur émérite,
Faculté de droit, Université d'Ottawa, et ancien sénateur;
Gérald R. Tremblay, associé, McCarthy Tétrault.
Le président fait une déclaration.
Le vice-président fait une déclaration.
M. Monahan fait un exposé puis répond aux questions.
À 10 h 26, la séance est interrompue.
À 10 h 42, la séance reprend.
Le président fait une déclaration.

MM. Beaudoin et Tremblay font chacun une déclaration. Les témoins répondent aux questions.

À 12 h 20, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

OTTAWA, Thursday, September 21, 2006
(9)

[English]

The Special Senate Committee on Senate Reform met this day in room 160-S, Centre Block, at 2 p.m., the Chair, the Honourable Daniel Hays, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Angus, Austin, P.C., Chaput, Comeau, Dawson, Fraser, Hays, Hubley, Munson, Segal and Tkachuk (11).

In attendance: Jack Stilborn, Principal Analyst and Sebastian Spano, Analyst, Library of Parliament; Heather Lank, Principal Clerk and Line Gravel, Committee Clerk, Committees Directorate.

Also present: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Wednesday, June 28, 2006, the committee continued its consideration of the subject-matter of Bill S-4, to amend the Constitution Act, 1867 (Senate tenure) and pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Wednesday, June 28, 2006, the committee continued its consideration of the Motion to amend the Constitution of Canada (Western regional representation in the Senate). (*For complete text of Orders of Reference, see proceedings of the committee, Issue No. 1.*)

APPEARING:

The Honourable Marie Bountrogianni, Minister of Intergovernmental Affairs and Minister Responsible for Democratic Renewal, Government of Ontario.

WITNESS:

As an individual:

Stephen Allan Scott, Professor Emeritus, Faculty of Law, McGill University.

The Chair made a statement.

The Deputy Chair made a statement.

Minister Bountrogianni made a statement and answered questions.

At 2:56 p.m., the committee suspended.

At 3:14 p.m., the committee resumed.

The Chair made a statement.

Mr. Scott made a statement and answered questions.

At 4:19 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

OTTAWA, le jeudi 21 septembre 2006
(9)

[Traduction]

Le Comité sénatorial spécial sur la réforme du Sénat se réunit aujourd'hui, à 14 heures, dans la pièce 160-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable Daniel Hays (*président*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Angus, Austin, C.P., Chaput, Comeau, Dawson, Fraser, Hays, Hubley, Munson, Segal et Tkachuk (11).

Également présents : Jack Stilborn, analyste principal, et Sebastian Spano, analyste, Bibliothèque du Parlement; Heather Lank, greffière principale, et Line Gravel, greffière de comité, Direction des comités.

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 28 juin 2006, le comité poursuit son examen du projet de loi S-4, Loi modifiant la Loi constitutionnelle de 1867 (la durée du mandat des sénateurs), et conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 28 juin 2006, le comité poursuit son examen de la motion visant à modifier la Constitution du Canada (la représentation des provinces de l'Ouest au Sénat). (*Le texte complet des ordres de renvoi figure au fascicule n° 1 des délibérations du comité.*)

COMPARAÎT :

L'honorable Marie Bountrogianni, ministre des Affaires intergouvernementales et ministre responsable du Renouveau démocratique, gouvernement de l'Ontario.

TÉMOIN :

À titre personnel :

Stephen Allan Scott, professeur émérite, Faculté de droit, Université McGill.

Le président fait une déclaration.

Le vice-président fait une déclaration.

La ministre Bountrogianni fait une déclaration puis répond aux questions.

À 14 h 56, la séance est interrompue.

À 15 h 14, la séance reprend.

Le président fait une déclaration.

M. Scott fait une déclaration puis répond aux questions.

À 16 h 19, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

OTTAWA, Thursday, September 21, 2006
(10)

[English]

The Special Senate Committee on Senate Reform met this day in room 160-S, Centre Block, at 6:32 p.m., the Chair, the Honourable Daniel Hays, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Angus, Chaput, Comeau, Dawson, Fraser, Hays and Tkachuk (7).

In attendance: Jack Stilborn, Principal Analyst, Library of Parliament; Line Gravel, Committee Clerk, Committees Directorate.

Also present: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Wednesday, June 28, 2006, the committee continued its consideration of the subject-matter of Bill S-4, to amend the Constitution Act, 1867 (Senate tenure) and pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Wednesday, June 28, 2006, the committee continued its consideration of the Motion to amend the Constitution of Canada (Western regional representation in the Senate). (*For complete text of Orders of Reference, see proceedings of the committee, Issue No. 1.*)

APPEARING:

The Honourable Benoît Pelletier, Minister responsible for Canadian Intergovernmental Affairs, Francophones within Canada, the Agreement on Internal Trade, the Reform of Democratic Institutions and Access to Information, Government of Quebec.

The Chair made a statement.

The Deputy Chair made a statement.

Minister Pelletier made a statement and answered questions.

At 7:39 p.m., the committee suspended.

At 7:49 p.m., the committee resumed in camera, pursuant to rule 92(2)(f) to consider a future draft agenda.

It was agreed that the staff of senators' offices be permitted to stay in the room.

It was agreed that the Chair give a Notice of Motion in the Senate to seek an extension of one month for the committee's reporting date.

It was agreed that the committee hold a meeting next Wednesday, September 27, 2006 at noon to discuss a draft report.

At 8:05 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

La greffière du comité,

Catherine Piccinin

Clerk of the Committee

OTTAWA, le jeudi 21 septembre 2006
(10)

[Traduction]

Le Comité sénatorial spécial sur la réforme du Sénat se réunit aujourd'hui, à 18 h 32, dans la pièce 160-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable Daniel Hays (*président*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Angus, Chaput, Comeau, Dawson, Fraser, Hays et Tkachuk (7).

Également présents : Jack Stilborn, analyste principal, Bibliothèque du Parlement, et Line Gravel, greffière de comité, Direction des comités.

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 28 juin 2006, le comité poursuit son examen du projet de loi S-4, Loi modifiant la Loi constitutionnelle de 1867 (la durée du mandat des sénateurs), et conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 28 juin 2006, le comité poursuit son examen de la motion visant à modifier la Constitution du Canada (la représentation des provinces de l'Ouest au Sénat). (*Le texte complet des ordres de renvoi figure au fascicule n° 1 des délibérations du comité.*)

COMPARAÎT :

L'honorable Benoît Pelletier, ministre responsable des Affaires intergouvernementales canadiennes, de la Francophonie canadienne, de l'Accord sur le commerce intérieur, de la Réforme des institutions démocratiques et de l'Accès à l'information, gouvernement du Québec.

Le président fait une déclaration.

Le vice-président fait une déclaration.

Le ministre Pelletier fait une déclaration puis répond aux questions.

À 19 h 39, la séance est interrompue.

À 19 h 49, le comité reprend ses travaux à huis clos, conformément à l'alinéa 92(2)f) du Règlement, pour examiner un projet d'ordre du jour.

Il est convenu que le personnel des sénateurs soit autorisé à rester dans la pièce.

Il est convenu que le président présente un avis de motion au Sénat visant à reporter d'un mois la présentation du rapport du comité.

Il est convenu que le comité se réunisse le mercredi 27 septembre 2006, à midi, pour discuter de l'ébauche d'un rapport.

À 20 h 5, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

EVIDENCE

OTTAWA, Thursday, September 21, 2006

The Special Senate Committee on Senate Reform met this day at 9:01 a.m. to study the content of Bill S-4, to amend the Constitution Act, 1867 (Senate tenure), and the motion to amend the Constitution of Canada (Western regional representation in the Senate).

Senator Daniel Hays (*Chairman*) in the Chair.

[*Translation*]

The Chairman: Honourable senators, I call this meeting to order. This is a meeting of the Special Senate Committee on Senate Reform. I welcome our guests and our television audience. For the benefit of our listeners, I will briefly explain the purpose of our deliberations.

Last June, the Senate asked our committee to study the substance of Bill S-4, the government's proposal to limit the terms of future senators to eight years, as well as a motion by Senator Lowell Murray, seconded by Senator Jack Austin, to increase the representation of the Western provinces in the Senate.

[*English*]

Our first guest this morning will be Professor Patrick Monahan, Dean of Osgoode Hall Law School.

[*Translation*]

Afterwards, we will welcome our former colleague, the Honourable Gérard-A. Beaudoin, Professor Emeritus, Faculty of Law, University of Ottawa, and Mr. Gérard Tremblay, from the McCarthy Tétrault, law firm.

I now invite our deputy chair, Senator Angus, to say a few words.

Senator Angus: I would simply like to add a personal comment as the deputy chair of this committee.

[*English*]

In my respectful view, the Senate of Canada has served Canadians very well since it was established in 1867. More than 850 distinguished Canadians have passed through the upper chamber and they have rendered, for the most part, valuable service to Canadians in a wide range of ways. As in most areas of our socio-economic life, our institutions should, and in many cases do, eventually evolve with the times.

Bill S-4, which the chairman has referred to and we are reviewing, is but the first stage of a long overdue reform process that the present government has undertaken to implement, with a view to renewing the Senate of Canada. These hearings are designed to afford Canadians a unique opportunity to hear informed debate on the specific issues involved with the bill and on a wide range of other issues related to Senate reform and renewal.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le jeudi 21 septembre 2006

Le Comité sénatorial spécial sur la réforme du Sénat se réunit aujourd'hui à 9 h 1 pour étudier la teneur du projet de loi S-4, Loi modifiant la Loi constitutionnelle de 1867 (durée du mandat des sénateurs), et la motion pour modifier la Constitution du Canada (la représentation des provinces de l'Ouest au Sénat).

Le sénateur Daniel Hays (*président*) occupe le fauteuil.

[*Français*]

Le président : Honorables sénateurs, je déclare la séance ouverte. Il s'agit d'une réunion du Comité sénatorial spécial sur la réforme du Sénat. Je souhaite la bienvenue à nos invités et à nos téléspectateurs. Pour le bénéfice de nos auditeurs, j'expliquerai brièvement le but de nos travaux.

Au mois de juin dernier, le Sénat a demandé à notre comité d'étudier la teneur du projet de loi S-4, la proposition du gouvernement de fixer le mandat des futurs sénateurs à huit ans et la motion du sénateur Lowell Murray, appuyée par le sénateur Jack Austin, visant à augmenter la représentation des provinces de l'Ouest au Sénat.

[*Traduction*]

Notre premier invité ce matin est le professeur Patrick Monahan, doyen de la faculté de droit de Osgoode Hall.

[*Français*]

Par la suite, nous accueillerons notre ancien collègue, l'honorable Gérard-A. Beaudoin, professeur émérite à la faculté de droit de l'Université d'Ottawa et M. Gérard Tremblay, associé au cabinet d'avocats McCarthy Tétrault.

J'invite maintenant le vice-président, le sénateur Angus, à dire quelques mots.

Le sénateur Angus : J'aimerais simplement ajouter un mot personnel en ma qualité de vice-président du comité.

[*Traduction*]

À mon humble avis, le Sénat du Canada sert très bien les Canadiens depuis sa création en 1867. Plus de 850 Canadiens réputés ont siégé à la Chambre haute, et en général, ils ont rendu un service important aux Canadiens, et ce de nombreuses façons. Comme dans la plupart des domaines de notre vie socio-économique, nos institutions doivent évoluer au fur et à mesure que les temps changent, et c'est ce qui se passe généralement.

Le projet de loi S-4 que vient de mentionner le président et que nous examinons n'est que la première étape d'un processus de réforme attendu depuis longtemps que le gouvernement actuel s'est engagé à mettre en œuvre afin d'insuffler une dynamique nouvelle au Sénat du Canada. Ces audiences visent à donner aux Canadiens l'occasion de suivre un débat éclairé sur les points précis abordés dans ce projet de loi et sur toute une gamme d'autres questions liées à la réforme et au renouveau du Sénat.

[Translation]

We sincerely hope that these sessions will represent the first step in a process that will result in a reformed Senate, one which will be able to play its role as a House of sober second thought as far as legislation and the production of excellent public policy for all Canadians and all regions of the country are concerned.

[English]

The Chairman: Professor Monahan, please proceed.

Patrick J. Monahan, Dean, Osgoode Hall Law School, as an individual: Thank you, Mr. Chairman and Mr. Deputy Chairman. It is my great pleasure to appear once again before the committee where I look forward to another vigorous and stimulating discussion.

By way of disclosure, I should indicate that earlier this year my advice was sought as to whether Parliament, using its powers under section 44, could introduce a change in the tenure of senators to an eight-year or other term from the current mandatory retirement at age 75. I was consulted by the government and my view expressed at the time was that Parliament does have the authority to do so under section 44. However, I was not retained by the government and I appear this morning on my own behalf. I am neither appearing on behalf of anyone else nor constrained in any way in what I am able to indicate to the committee.

Senator Angus: Of course, you will not be changing your opinion today.

The Chairman: We will see.

Mr. Monahan: There will not be much suspense, Senator Angus, about my view. Although I will discuss the certain subsequent developments that could impact my view, I still hold that the proposed legislation is constitutionally valid.

I apologize for not having prepared a written brief. Given the difficulties of my current day job, I was not able to do so. Nevertheless, I hope this discussion will be of some assistance to members of the committee.

The beginning proposition is to examine Part V of the amending formula in the Constitution Act, 1982, in order to determine whether Parliament or some other institutions have the capacity to enact a measure such as that set forth in Bill S-4 — to limit the term of senators to eight years rather than the current retirement age of 75. The relevant provisions have been discussed with you. I have seen transcripts of the earlier testimony and, as my colleague Professor Hogg indicated, section 44 of the Constitution Act, 1982, states that subject to sections 41 and 42, Parliament, through statute, may change the Constitution in respect to the Senate of Canada. Sections 41 and 42 contain a number of matters listed; including the method of electing senators and the powers of Senate, but the tenure of

[Français]

Nous espérons sincèrement que ces séances ne sont qu'une première étape dans un processus qui résultera en un Sénat réformé, qui pourra jouer son rôle de chambre de réflexion en ce qui concerne la législation et la production d'excellentes politiques publiques pour les Canadiennes et Canadiens de toutes les régions du pays.

[Traduction]

Le président : Professeur Monahan, vous avez la parole.

Patrick J. Monahan, doyen, Faculté de droit, Osgoode Hall, à titre personnel : Merci, monsieur le président, et merci, monsieur le vice-président. C'est un grand plaisir pour moi de comparaître de nouveau devant ce comité, et je me réjouis à l'avance de prendre part à une autre discussion vive et stimulante.

Je dois tout d'abord vous dire que plus tôt cette année, on m'a demandé si, à mon avis, le Parlement pouvait modifier la durée du mandat des sénateurs pour qu'il soit limité à huit ans ou toute autre période, plutôt que le mandat actuel avec un départ à la retraite obligatoire à l'âge de 75 ans, et ce conformément aux pouvoirs conférés au Parlement en vertu de l'article 44. Le gouvernement m'a consulté à ce sujet, et j'ai expliqué qu'à mon avis le Parlement avait le pouvoir d'apporter cette modification en vertu de l'article 44. Toutefois, le gouvernement n'a pas retenu mes services, et je comparais ce matin à titre personnel. Je ne représente ici personne d'autre que moi-même, et de ce fait je suis libre d'exprimer ma pleine opinion au comité.

Le sénateur Angus : Bien entendu, vous n'allez pas changer d'avis aujourd'hui.

Le président : Nous verrons.

M. Monahan : En effet, sénateur Angus, il n'y aura pas grand suspense concernant mon point de vue. Même si je vais parler des développements subséquents qui pourraient avoir une incidence sur mon opinion, je continue d'affirmer que le texte législatif proposé est constitutionnel.

Je m'excuse de ne pas avoir préparé de mémoire écrit, mais étant donné les difficultés de mon travail actuel, je n'en ai pas eu l'occasion. Malgré tout, j'espère que cette discussion sera utile aux membres du comité.

Je propose de commencer par examiner la partie V du mode de révision de la Loi constitutionnelle de 1982 afin de déterminer si le Parlement ou d'autres institutions ont le pouvoir d'adopter une mesure telle que celle énoncée dans le projet de loi S-4, à savoir limiter la durée du mandat des sénateurs à huit ans, ce qui remplacerait le système actuel, la retraite à 75 ans. Vous avez déjà discuté des dispositions pertinentes. J'ai lu les transcriptions des témoignages précédents, et comme l'a souligné mon collègue le professeur Hogg, l'article 44 de la Loi constitutionnelle de 1982 stipule que, sauf cas prévus aux articles 41 et 42, le Parlement a le droit de modifier la Constitution en ce qui concerne le Sénat du Canada par le biais de l'adoption de lois. Les articles 41 et 42 énoncent un certain nombre de points, y compris le mode

senators is not identified. Therefore, it would seem that, on the face of the provisions, Bill S-4 is valid pursuant to section 44 of the Constitution Act, 1982.

One question that has been raised — yesterday by Senator Murray and previously by others — is the fact that in an earlier decision, the 1980 decision of the Supreme Court of Canada in the Senate reference, the Supreme Court of Canada there said that fundamental or essential features of the Senate could not be changed by Parliament alone, at that time acting under section 91(1) of the Constitution Act, 1867, or as it was then known the British North America Act, 1867.

So the question has been raised as to whether, in addition to the matters identified in sections 41 and 42, which are carved out of the power in section 44, it could also be argued that a fundamental change or a change in the essential character of the Senate would similarly be carved out of section 44 on the reasoning of this 1980 Senate reference decision by the Supreme Court of Canada. Indeed, Senator Murray, I believe referred to a passage in the second edition of my textbook on constitutional law, which he seemed to believe supported that view, namely, that there was a carve-out of section 44 of any matters that are fundamental or essential to the Senate. With the greatest respect to the honourable senator, I do not feel that is the correct interpretation of the relationship between section 44 and the other parts of Part V.

My view would be that the enactment of Part V by Westminster Parliament in 1982 has superseded the Senate reference or indeed attempted to codify, to identify those matters that were found to be fundamental or essential and to specify those matters in sections 41 and 42. In fact, there is nothing in section 41 that deals with the Senate; it would be matters in section 42. Going forward, then, we have clarity as to who or what institution has the power to change the Senate. Those matters that are fundamental or essential are identified in section 42. The Parliament of Canada, through section 44, may enact changes to the Senate, including the tenure of senators.

That is consistent with the pre-1980 situation or the pre-1982 situation. In 1965, Parliament enacted a change in the tenure of senators by introducing the retirement age of 75. The provinces did not consent or participate in the enactment of that change to the tenure of senators. Even if we were to take a different view about these fundamental or essential characteristics, the pre-1982 history supports the proposition that Parliament may act in these matters. Of course, the Senate itself must agree to any such change because, although on certain matters the Senate may be overridden or on certain Constitutional amendments has merely a suspensive veto, section 44 changes require the concurrence of the Senate. Presumably, the drafters of the 1982 Constitution regarded as an appropriate safeguard that the members of the Senate would ensure that proper regard for the institution of the Senate would be given in any proposed change.

d'élection des sénateurs et les pouvoirs du Sénat, mais la durée du mandat des sénateurs n'est pas mentionnée. De ce fait, vu les dispositions, il semblerait que le projet de loi S-4 soit constitutionnel conformément à l'article 44 de la Loi constitutionnelle de 1982.

Le sénateur Murray hier, et d'autres avant lui, ont fait remarquer que dans son arrêt de 1980, la Cour suprême du Canada, dans sa référence au Sénat, a déclaré que les caractéristiques fondamentales ou essentielles du Sénat ne pouvaient être modifiées par le Parlement seul, se prévalant à l'époque du paragraphe 91(1) de la Loi constitutionnelle de 1867, ou plutôt, comme on la connaissait à l'époque, de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1867.

Certains se sont demandé si, en plus des points énoncés aux articles 41 et 42, qui émanent du pouvoir de l'article 44, on ne pourrait pas aussi soutenir qu'une modification fondamentale du Sénat ou une modification de sa nature essentielle ne pourrait également découler de l'article 44, en se fondant sur l'arrêt de la Cour suprême du Canada de 1980 concernant le Sénat. Si je ne me trompe, le sénateur Murray a mentionné un passage tiré de la seconde édition de mon manuel de droit constitutionnel, et il semblait penser que ce passage appuyait ce point de vue, à savoir que toute question fondamentale ou essentielle pour le Sénat émane de l'article 44. Sauf le respect que je dois à l'honorable sénateur, je ne pense pas que cette interprétation soit la bonne lorsqu'on parle du lien qui existe entre l'article 44 et les autres éléments de la partie V.

À mon avis, la promulgation de la partie V par le Parlement de Westminster en 1982 a supplanté la référence au Sénat ou a en fait représenté une tentative de codifier, de définir les questions considérées fondamentales ou essentielles et de les préciser aux articles 41 et 42. En fait, l'article 41 ne traite pas du tout du Sénat. Ces questions se retrouvent à l'article 42. Ainsi, on établit clairement quelle institution a le pouvoir de modifier le Sénat. Les questions fondamentales ou essentielles sont énoncées à l'article 42. Le Parlement du Canada, en vertu de l'article 44, a le droit d'apporter des modifications au Sénat en légiférant, y compris en ce qui concerne la durée du mandat des sénateurs.

Cela correspond d'ailleurs à la situation qui existait avant 1980, ou plutôt avant 1982. En 1965, le Parlement a modifié la durée du mandat des sénateurs en adoptant une loi établissant l'âge de la retraite à 75 ans. Les provinces n'ont pas consenti ou participé à l'adoption de cette modification concernant le mandat des sénateurs. Donc même en adoptant une position différente à propos de ces caractéristiques fondamentales ou essentielles, ce qui s'est fait avant 1982 vient appuyer l'argument selon lequel le Parlement a le droit d'agir dans ce domaine. Bien sûr, le Sénat lui-même doit donner son accord pour toutes ces modifications. Dans certains domaines, l'avis du Sénat peut être supplanté, et pour certaines modifications constitutionnelles le Sénat n'a qu'un veto suspensif. Mais pour toute modification en vertu de l'article 44, le Sénat doit donner son approbation. De toute évidence, les rédacteurs de la Constitution de 1982 estimaient que ce serait une mesure de protection appropriée et que les sénateurs s'assureraient du fait que le Sénat serait traité avec le respect qui lui est dû en cas de proposition de modification.

Is there any other argument that could be made against the validity of Bill S-4? There could be other arguments. Let me deal briefly with the most significant one, although my view is that this argument would not be accepted by a court. A change to the tenure of senators as a stand-alone measure can be enacted by Parliament under section 44. However, this is not, in reality, a stand-alone measure because it is part of a larger package intended to achieve the election of senators. Parliament or the government would not be proceeding with Bill S-4 in isolation because of certain consequences that might flow from the bill if it were enacted in isolation. Therefore Bill S-4 should be viewed as part of a larger package that is about the method of selection of senators.

If I were to make this argument, I would say that as a stand-alone measure Bill S-4 has certain significant consequences. Gordon Gibson, in his testimony yesterday, identified some of the issues that might arise. For example, as Mr. Gibson pointed out that under Bill S-4, if enacted as a stand-alone measure, within eight years a Prime Minister would be able to appoint all the members of the Senate. This would mean subsequent governments could face a Senate appointed 100 per cent by the previous prime minister. As no prime minister would want such a situation, this must be part of a larger package. There must be something else that fits with Bill S-4 to make it a complete package. What is that something else?

The Prime Minister appeared before the committee on September 7 and indicated that this fall the government intends to introduce legislation to provide for advisory elections to assist — and I am assuming this would be the interpretation — the Prime Minister in advising the Governor General as to who should be summoned to the Senate. To lay out the argument again, one could say: We have not seen the full package yet, it is behind a curtain. We have only had the parlour curtain, half the stage is revealed. Here is part of the package, which is Bill S-4, but behind the curtain there is another part, which is this legislation that the Prime Minister spoke of.

Therefore, it could be argued, that Bill S-4 is really about the election of senators and thus goes beyond a section 44 matter and is really in section 42.

Now I will tell you that I do not believe that is the correct view. This is what we do in law school — on the one hand and then on the other. Now it is on the other.

Senator Dawson: We do that in politics too; sometimes we have three hands.

Mr. Monahan: Having read the media reports of the Prime Minister's testimony at the committee, I thought it was important to review that carefully. He indicated to the committee that although the government does intend to introduce legislation this fall, that Bill S-4 is worth doing on its own merits. He stated:

Y a-t-il d'autres arguments que l'on pourrait invoquer pour nier la validité du projet de loi S-4? Oui, et permettez-moi de traiter de celui qui me paraît être le plus important, même si je pense que cet argument serait rejeté par les tribunaux. En vertu de l'article 44, le Parlement peut modifier la durée du mandat des sénateurs en tant que mesure autonome. Cependant, en réalité, cette mesure ne l'est pas puisqu'elle fait partie d'une série de mesures visant à terme à élire les sénateurs. Le Parlement ou le gouvernement ne procéderait pas avec le projet de loi S-4 comme s'il était autonome à cause de certaines conséquences qui pourraient découler de l'adoption de ce projet de loi de façon isolée. Le projet de loi S-4 devrait donc être considéré comme s'inscrivant dans une série de mesures concernant la méthode de sélection des sénateurs.

Si j'avais à défendre ce point de vue, j'expliquerais que le projet de loi S-4 en tant que mesure distincte aurait d'importantes conséquences. Hier, Gordon Gibson, dans son témoignage, a mentionné certains des problèmes qui pourraient voir le jour. Par exemple comme l'a fait remarquer M. Gibson, si le projet de loi S-4 était adopté comme mesure distincte, il serait possible pour un premier ministre de nommer tous les membres du Sénat en l'espace de huit ans. Cela voudrait dire que le gouvernement suivant pourrait se retrouver avec un Sénat dont tous les membres auraient été nommés par le premier ministre précédent. Évidemment, aucun premier ministre ne souhaiterait se retrouver dans une telle situation, et de ce fait, cette mesure doit s'inscrire dans un cadre plus vaste. Il faut que le projet de loi S-4 soit accompagné d'autre chose pour arriver à un ensemble cohérent. Mais de quoi?

Le premier ministre a comparu devant le comité le 7 septembre et a fait savoir que le gouvernement avait l'intention de présenter à l'automne un texte législatif prévoyant des élections consultatives afin d'aider — je suppose que c'est l'interprétation qui en serait faite — le premier ministre à conseiller le gouverneur général en ce qui concerne les personnes à nommer au Sénat. En résumé, l'argument est le suivant : nous n'avons pas encore tout vu, et une partie reste cachée. Nous n'avons eu qu'un avant-goût. Voici une partie de la série de mesures, à savoir le projet de loi S-4, mais une autre partie reste cachée, et il s'agit du texte législatif dont le premier ministre a parlé.

Par conséquent, on pourrait soutenir que le projet de loi S-4 concerne en fait l'élection des sénateurs et dépasse les pouvoirs énoncés à l'article 44 et relève donc de l'article 42.

Personnellement, je ne pense pas que ce point de vue soit le bon. Mais c'est ce que nous faisons à la faculté de droit, on présente la thèse et l'antithèse. Je vais donc vous présenter maintenant l'antithèse.

Le sénateur Dawson : Nous faisons de même en politique, et parfois cela va même au-delà de la thèse et l'antithèse.

M. Monahan : J'ai lu les articles de journaux concernant le témoignage du premier ministre devant le comité, et j'ai pensé qu'il serait important d'examiner cela en détail. Il a déclaré au comité que, même si le gouvernement avait l'intention de proposer un projet de loi à l'automne, le bien-fondé du projet de loi S-4 était indéniable. Il a déclaré :

The government has proceeded with this first because it believes Parliament can act, without engaging other levels of government in a complex constitutional discussion or amendment process. Quite frankly, I would put it to you that terms of this duration —

— namely eight years —

— even if nothing else happened, would enhance the legitimacy of the Senate.

The Prime Minister has indicated that in his view, and in the view of his government, this is a matter that they regard as worth doing even if nothing else happens. I also think it is relevant and persuasive that the 1984 joint committee of the Senate and House of Commons, co-chaired by Senator Molgat and then member of Parliament Paul Cosgrove, recommended a comprehensive package of reform to the Senate. Recognizing that that comprehensive reform would engage the amending formula and would require discussions with the provinces the committee went on to recommend that Parliament, acting under section 44, should amend the terms of senators such that senators would sit for a nine-year, non-renewable term.

They also recommended some other interim changes of a non-constitutional nature. For example, they recommended that the Senate, through changes to its rules and practices, operate to act as though it had a suspensive veto only, and to work with the House of Commons to change indirectly or through practice to diminish the legal powers that the Senate has by acting in accordance with a certain limited conception of the powers of the Senate in relation to the House of Commons.

However, the point is that a joint committee of Parliament in 1984, in a very learned and scholarly report, recommended the enactment of a term limit similar to this term limit and said it was worth doing on its own. Therefore, the Prime Minister's statement is supported by that; it is a credible position. Whether or not one agrees with a term limit as a policy matter is not a matter for the courts. Whether a term limit should be eight or 10 years, whether or not it should be renewable, is a matter for Parliament and not for the courts.

Therefore, the better view is that Bill S-4 is a stand-alone measure. In fact, it is being presented as such. It is not linked to any other legislation. There is no guarantee that if other legislation is introduced, that it would be enacted by Parliament.

Although there is this argument that I think could be made, the better view is that Bill S-4, as a stand-alone measure, is valid and can be enacted by Parliament pursuant to section 44 of the Constitution Act, 1982.

Let me briefly refer to the resolution that Senators Murray and Austin have introduced to increase the membership in the Senate, which is being introduced as a constitutional resolution pursuant

Le gouvernement a décidé de présenter ce projet de loi avant tout parce qu'il estime que le Parlement peut agir, sans entraîner d'autres paliers de gouvernement dans un débat constitutionnel ou dans un processus de modification de la Constitution complexe. Je suis convaincu que, même en l'absence de tout autre changement, cette durée du mandat...

— c'est-à-dire huit ans —

... renforcerait la légitimité du Sénat.

Le premier ministre a fait savoir que son gouvernement et lui-même estimaient que cette mesure était bonne à prendre même si rien d'autre ne venait à se faire. Un autre fait qui me semble pertinent et convaincant est le suivant : le Comité mixte du Sénat et de la Chambre des communes de 1984, coprésidé par le sénateur Molgat et le député Paul Cosgrove, a recommandé une série exhaustive de mesures sur une réforme du Sénat. Ce comité a reconnu qu'une réforme approfondie toucherait le mode de révision et qu'il faudrait donc des discussions avec les provinces. Par conséquent, le comité a recommandé que le Parlement, en vertu de l'article 44, modifie la durée du mandat des sénateurs afin que ces derniers siègent pour un mandat de neuf ans non renouvelable.

Le comité a également recommandé d'autres modifications provisoires de nature non constitutionnelle. Il a par exemple recommandé que le Sénat, par des modifications apportées à son règlement et à ses pratiques, agisse comme s'il n'avait qu'un veto suspensif, et qu'il travaille avec la Chambre des communes afin de modifier, indirectement ou par la pratique, ou diminuer ses pouvoirs législatifs en agissant conformément à la conception selon laquelle les pouvoirs du Sénat sont plus limités que ceux de la Chambre des communes.

Ce qui est important ici, c'est qu'un comité mixte du Parlement en 1984, dans un rapport éclairé et rigoureux, a recommandé l'adoption d'une loi limitant la durée du mandat de façon similaire à ce projet de loi, et a estimé que cette mesure était en soi fondée. Ainsi, les recommandations du comité confortent la déclaration du premier ministre; c'est une position crédible. Le fait qu'on soit d'accord ou non avec une limitation de la durée du mandat relève du domaine de la politique et non pas des tribunaux. Que cette durée soit de huit ans ou dix ans, que le mandat soit ou non renouvelable, c'est au Parlement de décider, et non pas les tribunaux.

Par conséquent, il serait plus raisonnable de considérer le projet de loi S-4 comme étant une mesure autonome. D'ailleurs, c'est ainsi que le projet de loi nous est présenté. Il n'est lié à aucune autre mesure législative. Et rien ne garantit, si un autre texte législatif est présenté, qu'il sera adopté par le Parlement.

Mais je crois que l'on peut avancer l'argument suivant, à savoir que le projet de loi C-4, comme mesure autonome, est valide et peut-être adopté par le Parlement conformément à l'article 44 de la Loi constitutionnelle de 1982.

Permettez-moi de commenter brièvement la résolution qu'ont présentée les sénateurs Murray et Austin en vue d'accroître le nombre de membres du Sénat, résolution constitutionnelle

to sections 42 and 38. It requires the support of seven provinces representing 50 per cent of the population, as well as the Senate and House of Commons. It is also subject to Bill C-110, the so-called regional veto legislation, in that if a minister of the Crown wishes to introduce a resolution providing for the enactment of that amendment, the consents referred to in Bill C-110 must be obtained, which are known to honourable senators. That would only apply if a minister of the Crown introduced the resolution. If a member of the House of Commons who is not a member of the government wished to introduce the resolution, he or she could do so but I assume the government will wish, as a matter of policy, to abide by the policy underlying Bill C-110.

Honourable senators, those are my opening remarks. I would be delighted to answer questions or comments that members of the committee may have.

Senator Austin: That is a very helpful contribution to the discussions we are having, Dean Monahan. On the last point, to be clear, this resolution is introduced in the Senate. Should it be passed by the Senate, it would be received in the House of Commons as a message from us and, therefore, would not need introduction by a minister of the Crown in that chamber to be properly before the House of Commons. I think you would agree with that. I want to make that clear on the record.

Mr. Monahan: That is fine. I have no difficulty with that. I would simply say that I would assume that the government would wish to abide by the underlying intention of Bill C-110, which is to secure the consent of the provinces set forth in Bill C-110 before proceeding with an amendment under section 42.

Senator Austin: I would agree with that and that is probably good political advice as well. Otherwise, the measure would look quite hypothetical at a political level.

What I was thinking while you were evolving the alternate, but not acceptable to you, argument with respect to the constitutionality of Bill S-4, is that we saw in the media in the last few days a statement by Premier McGuinty of Ontario that while he has no comments to make about the term, Ontario would aggressively oppose any measures that would introduce the selection of senators by election, whether direct or indirect. We have also seen Quebec take the position that the only acceptable method of "electing" senators would be by the National Assembly.

Suppose Premier McGuinty consulted you and asked you to make your best argument with respect to that aspect. That is not before us in Bill S-4, necessarily. What would the arguments be about the overall scheme, of which Prime Minister Harper has acknowledged this may be a part — it is severable, it may or may not be a part — but what would Ontario's best constitutional argument be?

conforme aux articles 42 et 38. Cette mesure exigerait l'appui de sept provinces représentant 50 p. 100 de la population, ainsi que l'appui du Sénat et de la Chambre des communes. Elle devrait également être conforme au projet de loi C-110, ce qu'on a appelé la Loi sur le veto régional, en vertu duquel si un ministre de la Couronne désire présenter une résolution portant promulgation de cette modification, les consentements dont fait état le projet de loi C-110 doivent être obtenus, et ces consentements sont connus des honorables sénateurs. Cela ne s'appliquerait que si un ministre de la Couronne présentait cette résolution. Si un membre de la Chambre des communes, qui n'est pas membre du gouvernement, désirait présenter la résolution, il pourrait le faire, mais j'imagine que le gouvernement voudrait, par principe, respecter la politique sous-tendant le projet de loi C-110.

Honorables sénateurs, voilà qui conclut mon allocution liminaire. Je serai ravi de répondre aux questions ou commentaires des membres du comité.

Le sénateur Austin : Voilà une contribution très utile à notre débat, monsieur le doyen. Sur votre dernier point, soyons clairs, cette résolution a été présentée au Sénat. Si elle était adoptée par le Sénat, la Chambre des communes recevrait un message de notre part et, par conséquent, la résolution n'aurait pas besoin d'être présentée par un ministre de la Couronne dans cette chambre pour que la Chambre des communes en soit dûment saisie. Et je pense que vous êtes d'accord avec cela. Je tiens à clarifier cela aux fins du compte rendu.

M. Monahan : Fort bien. Cela ne me pose aucun problème. Je vous répondrai simplement qu'à mon avis, j'imagine que le gouvernement voudrait qu'elle soit conforme à l'intention sous-jacente du projet de loi C-110, à savoir que l'on obtienne le consentement des provinces mentionnées dans le projet de loi C-110 avant que l'on procède à une modification en vertu de l'article 42.

Le sénateur Austin : Je suis d'accord, et c'est probablement aussi un bon conseil politique. Autrement, au niveau politique, la mesure aurait une allure tout à fait hypothétique.

Ce à quoi je pensais pendant que vous évoquiez l'autre argument, que vous jugez inacceptable, concernant la constitutionnalité du projet de loi S-4, c'est à ce que nous avons lu dans les médias il y a quelques jours, à savoir la déclaration du premier ministre de l'Ontario qui disait qu'il n'avait aucun commentaire à faire en ce qui concerne le mandat, et que l'Ontario s'opposerait vigoureusement à toute mesure proposant l'élection des sénateurs, que ce soit directement ou indirectement. Nous avons également entendu le Québec dire que le seul moyen acceptable d'« élire » les sénateurs serait l'élection par l'Assemblée nationale.

Imaginons que le premier ministre McGuinty vous a consulté et vous a demandé d'avancer votre meilleur argument à ce propos. Il n'en est pas nécessairement question dans le projet de loi S-4. Quels arguments entendrait-on à propos du plan général, et le premier ministre Harper a reconnu que cela en fait peut-être partie — on peut isoler cette mesure, cela en fait partie ou peut-être pas — mais quel serait le meilleur argument constitutionnel de l'Ontario?

Mr. Monahan: This is in reference to legislation that has not been tabled at this moment, which is legislation to provide for some kind of consultation of an advisory nature with Canadians with respect to the selection of senators. I think the argument would be straightforward. It would be that this is, in substance, an attempt to elect senators. Therefore, although styled as an advisory consultation, it is in substance an attempt to change the method of election of senators.

I think it will be important to review the terms of any legislation that the government introduces, with a view to examining whether this is genuinely an advisory process that does not legally constrain the ability of the Prime Minister to advise the Governor General.

Senator Austin: What if the Prime Minister constrains himself politically by saying — as he certainly would be asked if such legislation were before Parliament — “Will you select those people chosen by the electorate in whatever manner is deemed to be chosen?” In other words, he concedes that his power of recommendation to the Governor-in-Council is committed to the scheme.

If the Prime Minister says, as I understand your argument, “I may or may not, that is strictly up to me. It is my decision under the 1935 Mackenzie King Order-in-Council whom I might recommend to the Governor-in-Council.” However, he will be asked, “How can the scheme be valid if you are not committed to make the appointment?” That was, of course, the argument that finally led to Senator Waters’ appointment out of Alberta. I agree that Prime Minister Mulroney made it clear that he was not committed before he made the appointment, but that was the argument. You have my point.

Mr. Monahan: I distinguish between legal constraints and political commitments of various kinds. Any attempt to legally constrain the ability of the Prime Minister to advise the Governor General in respect of appointments to the Senate would require a constitutional amendment pursuant to section 42. As for a political commitment by the Prime Minister, it depends on the precise nature of how that political commitment was expressed and in what form it occurred. If it was truly of a political nature and not legally binding, then it seems to me it would therefore be appropriate to say that you have not in fact changed the amending formula. Again, it would require, senator, me to comment on a hypothetical bill or some other set of arrangements that we do not have before us, so I would not be able to express a view on that at this time other than to say that I think that would be the appropriate test to apply in the circumstances.

Senator Austin: I recognize that none of us can be categorical, but you have introduced the argument, and I appreciate it, with respect to a scheme of arrangements that might purport to do indirectly that which could not be done directly. It would have to be done under section 42. We are looking at the steps. If a provision in such legislation committed the

M. Monahan : Vous avez à l’esprit une loi qui n’a pas encore été proposée, soit une loi qui exigerait une consultation quelconque auprès des Canadiens en ce qui concerne le choix des sénateurs. Je pense que l’argument serait fort simple. On dirait, en substance, qu’il s’agit d’une tentative visant à faire élire les sénateurs. Par conséquent, même si l’on ne parle que de consultation, il s’agit en substance d’une méthode visant à modifier le mode de nomination des sénateurs.

Je crois qu’il sera important d’examiner les termes de toute loi que le gouvernement proposera, en vue de savoir s’il s’agit vraiment d’un processus consultatif qui ne limite pas légalement la capacité qu’a le premier ministre de conseiller le gouverneur général.

Le sénateur Austin : Et si le premier ministre se liait politiquement les mains en déclarant — on lui poserait certainement la question si le projet de loi était devant le Parlement — : « Sélectionnez-vous ceux qui auront été choisis par l’électorat quelle que soit la manière dont ils ont été choisis? » Autrement dit, il conviendrait que son pouvoir de recommandation au gouverneur en conseil entre dans ce schéma.

Si le premier ministre déclare, d’après votre argument : « Je ne serais pas forcé de le faire, c’est à moi de décider. Le décret du conseil de 1935 sous Mackenzie King me donne le droit de décider qui recommander au gouverneur en conseil ». Or, on lui demandera : « Comment pouvez-vous penser que ce système est crédible si vous ne vous engagez pas à faire cette nomination? » C’est en fait l’argument qui a été invoqué pour la nomination du sénateur Waters de l’Alberta. Je conviens que le premier ministre Mulroney a dit clairement qu’il ne se sentait pas obligé de faire cette nomination, mais c’était l’argument que l’on avait retenu. Vous comprenez.

M. Monahan : Je fais une distinction entre les contraintes juridiques et les engagements politiques de tous genres. Tout ce qui tendrait à limiter dans la loi la capacité du premier ministre à conseiller le gouverneur général en ce qui concerne les nominations du Sénat exigerait un amendement constitutionnel en vertu de l’article 42. Quant à un engagement politique du premier ministre, tout dépend de la nature précise dudit engagement et de la façon dont cela s’est fait. Si c’est purement politique et n’a aucune force juridique, il me semble que cela reviendrait en fait à dire que l’on n’a pas modifié la formule d’amendement. Pour cela, je le rappelle, sénateur, il faudrait se pencher sur un projet de loi hypothétique ou d’autres dispositions que nous n’avons pas sous les yeux et je ne puis donc vous donner mon avis là-dessus pour le moment, je puis simplement dire que ce serait probablement la question qu’il faudrait se poser dans les circonstances.

Le sénateur Austin : Je conviens que personne ne peut être catégorique, mais vous avez soulevé la question et je vous en sais gré, d’un système qui permettrait de faire indirectement ce que l’on ne peut faire directement. Cela nécessiterait un amendement aux termes des dispositions de l’article 42. Nous examinons les différentes étapes. Si une disposition dans un tel projet de loi

Prime Minister to appoint whomsoever the electorate chose for the Senate, I am hearing you say that would be a section 42 legislative project.

Mr. Monahan: No question, because there Parliament by statute, or the government by some other instrument that bound the Crown, purported to limit the ability of the Prime Minister to advise the Governor General, and yes, that is a change to the amending procedure. To clarify, I raise this issue of election only to say that that is relevant to Bill S-4 because, in my view, Bill S-4 must be a stand-alone measure to be properly seen as falling under section 44. If it is not a stand-alone measure, if it is inextricably bound up with some other measure, then it must be assessed from a different perspective. I indicated to you that it is my view that there is a better argument to say that it is in a fact a stand-alone measure. The negative consequence that Mr. Gibson identified yesterday, namely the fact that a Prime Minister would appoint all of the senators within eight years, is a policy matter for this Senate and the House of Commons to deal with, not the courts.

Senator Austin: I appreciate what you have said. I am not trying to lead you away from that proposition, but simply to clarify for this committee some of the constitutional precepts on which we are basing our discussion.

We found Chief Justice Dickson's decision making it clear that there were constitutional conventions that the court would govern. You may remember how unhappy Mr. Trudeau was with the decision in 1981, which was an advisory decision.

Mr. Monahan: I do remember. I was a law clerk to Justice Dickson at that time.

Senator Austin: I am asking the right person. Do we still have that Supreme Court approach? I hesitate to call it a doctrine. Is there within our constitutional process still a set of precedents or a major precedent of the Supreme Court of Canada that indicates that while Bill S-4 may be legal, it is contrary to the conventions of the constitutional amending process which call on anything that affects the provinces? The Senate has always been the subject of provincial importance. Is there anything in the conventions that could apply to Bill S-4?

Mr. Monahan: First, the issue of constitutional conventions is that they continue to exist and play a central role. Indeed, the conventions of responsible government themselves surround section 24 of the Constitution Act, 1867; namely, that the Governor General, in summoning to the Senate, will always act on the advice of the Prime Minister. However, your question, I take it, is whether there is some constitutional convention that would say that a change in the retirement or tenure of senators could not be enacted without the consent of the provinces. I say the only precedent or the leading precedent is the 1965 amendment to the retirement provisions for senators which imposed a retirement age of 75, to which the provinces did not consent and did not participate. I see no precedents for such an

obligeait le premier ministre à nommer quiconque choisit l'électorat pour le Sénat, vous semblez dire que cela nécessiterait un amendement en vertu de l'article 42.

M. Monahan : Absolument car, dans un tel cas, le Parlement par une loi, ou le gouvernement par une autre mesure qui contraindrait la Couronne, voudrait limiter la capacité du premier ministre à conseiller le gouverneur général et c'est en effet là une modification à la formule d'amendement. Soyons clairs, je soulève la question de l'élection des sénateurs seulement pour dire que c'est une question pertinente dans le cas du projet de loi S-4 car, à mon avis, celui-ci doit être une mesure à part pour pouvoir être considéré dans le contexte de l'article 44. Sinon, s'il est inextricablement lié à d'autres mesures, il faut l'évaluer différemment. Je vous ai dit qu'il serait à mon avis préférable de le considérer comme une mesure autonome. La conséquence négative relevée hier par M. Gibson, à savoir qu'un premier ministre nommerait tous les sénateurs dans un intervalle de huit ans, est une question qui devra être débattue par le Sénat et la Chambre des communes, et non pas par les tribunaux.

Le sénateur Austin : Je comprends bien ce que vous dites. Je n'essaie pas de vous écarter de cette thèse, je voudrais simplement que le comité comprenne bien certains des préceptes constitutionnels sur lesquels nous fondons notre discussion.

Le juge en chef Dickson a déclaré dans une décision qu'il y avait des conventions constitutionnelles que la cour devrait faire respecter. Vous vous rappellerez peut-être le mécontentement de M. Trudeau face à cette décision en 1981, décision qui n'était en fait qu'un avis.

M. Monahan : Je me souviens bien. J'étais adjoint judiciaire auprès du juge Dickson à cette époque.

Le sénateur Austin : Je pose donc la question à la bonne personne. Avons-nous toujours cette même approche que je répugne un peu à appeler une doctrine et qui repose sur la Cour suprême? Y a-t-il toujours, dans notre processus constitutionnel, un ensemble de précédents ou un précédent majeur de la Cour suprême du Canada qui nous permettrait de dire que, même si le projet de loi S-4 est conforme à la loi, il est néanmoins contraire aux conventions du processus d'amendement de la Constitution qui intervient pour tout ce qui touche aux provinces? Le Sénat a toujours revêtu une importance pour les provinces, et j'aimerais donc savoir si, dans les conventions, il y a quoi que ce soit qui puisse valoir pour le projet de loi S-4.

M. Monahan : Pour commencer, en ce qui concerne les conventions constitutionnelles, ces conventions demeurent et continuent à jouer un rôle directeur. En effet, les conventions du gouvernement responsable s'inscrivent dans le cadre de l'article 24 de la Loi constitutionnelle de 1867, à savoir que le gouverneur général, lorsqu'il convoque le Sénat, doit toujours agir sur le conseil du premier ministre. Par contre, j'imagine que vous voulez savoir s'il existe une convention constitutionnelle voulant que tout changement en ce qui concerne la retraite ou la durée du mandat des sénateurs ne peut être inscrit dans la loi sans le consentement des provinces. Pour moi, le seul précédent ou le principal précédent en l'occurrence est l'amendement apporté en 1965 aux dispositions concernant l'âge de la retraite des sénateurs,

approach, and I see no statements by a prime minister or other senior figure in the Canadian government that would indicate that such an approach is binding on the government. Therefore, senator, I would want to consider more if there were further arguments, but my initial reaction would be that I do not think that a constitutional convention could be sustained.

Senator Austin: The argument —

The Chairman: I am sorry, but if we are to stay on time —

Senator Austin: The whole discussion leads to this one topic.

The Chairman: We are quite a bit over time.

Senator Austin: I will not intervene again this morning, but I would like to put this question.

The argument is that the independence of the Senate, which is an essential feature or character of the chamber, is affected by the change from the 75 age limit to a term, whether it is eight or whatever it turns out to be. There was no essential change from life to 75 because the age expectation was roughly, at that time, 75, but here the argument is that essentially the independence of senators can be affected by the nature of the term proposed in this bill.

Mr. Monahan: It is helpful to articulate the argument in those terms. I would say, though, that there is still no evidence of a constitutional convention. The fact that the term proposed is of eight years, which is the term proposed in Bill S-4, is relevant to this. You referred to the independence of the senators and the Senate, but one could say that the powers of the Senate require that the Senate can act as a chamber of — to use the phrase — sober second thought, or independent thought. It also represents regional interests. However, there is an important role dating back to the original negotiations of the Senate that is removed from the House of Commons, and it plays that role.

Senator Austin: It is a check and balance on the executive.

Mr. Monahan: Yes. If, for example, the government or this bill were to propose a term of two years for senators, then I think an argument could be made that that potentially impairs the powers of the Senate, which is a matter under section 42. That argument would not be based on some sort of nebulous argument about the conventions, which, with all due respect, senator, is not a persuasive argument, but rather that in so changing the terms of the Senate's tenure, you could be said to have touched on the Senate's powers and senators' ability to act in the constitutional manner as intended. I do not think that could be said of a term of eight years. The Molgat-Cosgrove committee

amendement qui fixait cet âge à 75 ans, et auquel les provinces n'ont pas donné leur consentement et pour lequel elles n'étaient pas intervenues. Je ne vois aucun précédent concernant cette façon de procéder, et à ma connaissance, aucun premier ministre, aucun haut dirigeant du gouvernement canadien n'a jamais dit que le gouvernement était lié par une telle procédure. Par conséquent, sénateur, j'aimerais pouvoir approfondir davantage cela au cas où il y aurait d'autres arguments, mais ma première réaction serait de dire qu'à mon avis, aucune convention constitutionnelle ne peut être invoquée.

Le sénateur Austin : L'argument...

Le président : Excusez-moi, mais si nous voulons rester dans les délais...

Le sénateur Austin : Toute la discussion conduit précisément à ce sujet-là.

Le président : Il n'empêche que nous avons déjà un peu dépassé le temps imparti.

Le sénateur Austin : Je n'interviendrai plus ce matin, mais j'aimerais néanmoins pouvoir poser ma question.

L'argument est en l'occurrence que l'indépendance du Sénat, une caractéristique essentielle de cette Chambre, est modifiée par le remplacement de l'âge limite de 75 ans pour la retraite par un mandat fixe de huit ans ou quoi que ce soit d'autre. Lorsque la nomination à vie a été remplacée par une nomination jusqu'à l'âge de 75 ans, cela n'avait pas représenté un changement majeur du fait qu'à l'époque, l'espérance de vie était grosso modo de 75 ans, mais ici par contre l'argument porte essentiellement sur le fait que l'indépendance des sénateurs risque d'être influencée par la nature du mandat proposé dans ce projet de loi.

M. Monahan : Il est utile en effet de présenter cet argument sous cet angle. Par contre, je dirais qu'il n'existe néanmoins aucune preuve de l'existence d'une convention constitutionnelle. Le fait que le mandat proposé soit un mandat de huit ans, comme le fait le projet de loi S-4, est ici tout à fait pertinent. Vous parlez de l'indépendance des sénateurs et du Sénat, mais on pourrait fort bien dire que les pouvoirs du Sénat exigent que celui-ci puisse faire fonction de chambre de réflexion attentive et sereine, pour citer l'expression classique. Le Sénat représente également des intérêts régionaux. Or, le Sénat a un autre rôle important qui remonte aux toutes premières négociations, celles qui avaient fait du Sénat une entité distincte de la Chambre, et c'est précisément ce rôle-là qu'il joue.

Le sénateur Austin : Il s'agit de faire contrepoids à l'exécutif.

M. Monahan : En effet. Si, par exemple, le gouvernement ou ce projet de loi proposait pour les sénateurs un mandat de deux ans, à ce moment-là je pense qu'on pourrait fort bien soutenir que ce genre de mandat risquerait de nuire aux pouvoirs du Sénat, ce qui relève de l'article 42. L'argument en question ne reposerait pas sur un argument plus ou moins nébuleux concernant les conventions constitutionnelles qui, en toute déférence, sénateur, n'est pas vraiment un argument probant, mais c'est plutôt qu'en changeant ainsi la durée du mandat des sénateurs, on pourrait prétendre que cela affecte les pouvoirs du Sénat et la faculté, pour les sénateurs, d'agir selon ce que veut la Constitution. Je ne pense pas qu'on

thought a non-renewable term of nine years would be appropriate, and we are close to that. Although I can see how that argument might work, if someone were to challenge Bill S-4 in the courts using that as one of their arguments, I do not think it would be the persuasive argument of the final decision.

Senator Angus: Thank you, Mr. Monahan, for taking the time to read the transcripts of yesterday's sessions, which were quite focused on constitutional law matters as opposed to general public policy. I would like to take advantage of your presence this morning to ask you three specific legal questions. You will have noted in the transcript some discussion about whether it would require unanimous consent of the provinces to abolish the Senate or whether the 7-50 formula would be adequate. Could you comment on that, please?

Mr. Monahan: Yes. I noticed that discussion, senator, and in my view such abolition could be achieved under the 7-50 general amending formula. There is a serious question to be debated on that issue because it is not a clear open and shut case. It could be argued that the abolition of the Senate would change the amending procedures because the amending procedures contemplate and refer to the Senate. Therefore, because section 41 includes reference to changes to Part V, as falling under section 41 and as requiring unanimous consent, it could be argued that unanimous consent would be required. It is not an easy question on which to express a firm view.

Senator Angus: It would be a fairly drastic step to abolish this fine chamber.

Mr. Monahan: If I were to argue this point, I would say that the amending formula is difficult to work with and the procedures are quite cumbersome. I would favour a policy that limited the interpretation of those matters requiring unanimous consent. Therefore, where doubt exists, I would try to argue against an expansive view of the unanimity provisions. I do not think it would be possible to express a clear view. I would favour a better view such that it would require 7-50 but the courts could easily reach a different view on that.

Senator Angus: Mr. Monahan, you will have noted as well some discussion about at what point a prime minister has the constitutional duty to fill vacancies in the Senate. Today, we have approximately 10 vacancies in the Senate. The Prime Minister has made it quite clear that he made one appointment and, if he considers it necessary, perhaps legally necessary, he will make other appointments. He has also said that he does not intend to make any appointments unless those appointees come before him as the result of either a direct or indirect election process. Is he

puisse prétendre cela dans le cas d'un mandat de huit ans. Le comité Molgat-Cosgrove avait jugé qu'un mandat non renouvelable de neuf ans conviendrait, et nous n'en sommes pas loin. Même si je peux concevoir qu'un tel argument pourrait être convaincant au cas où le projet de loi S-4 viendrait à être contesté devant les tribunaux pour cette raison-là, je ne pense pas que cet argument serait l'argument convaincant qui emporterait la décision finale.

Le sénateur Angus : Merci, monsieur Monahan, d'avoir pris le temps de lire le compte rendu de nos séances d'hier, qui étaient relativement axées sur des questions de droit constitutionnel plutôt que sur des questions de politique publique générale. J'aimerais profiter de votre présence ici ce matin pour vous poser trois questions de droit bien précises. Vous aurez constaté, dans le compte rendu, que nous avons parlé de la question de savoir s'il faudra le consentement unanime des provinces pour abolir le Sénat, ou si la formule 7-50 suffirait. Pourriez-vous nous donner votre avis, je vous prie?

M. Monahan : Certainement. J'ai effectivement remarqué cette discussion, sénateur, et à mon avis, l'abolition du Sénat pourrait se faire en vertu de la formule générale d'amendement 7-50. Il y a une question grave dont il faudrait délibérer à ce sujet, étant donné que ce n'est pas une conclusion automatique. On pourrait en effet soutenir que l'abolition du Sénat changerait les procédures d'amendement étant donné que celles-ci parlent du Sénat et y renvoient. Par conséquent, comme l'article 41 inclut un renvoi aux changements à la partie V, cela relevant de l'article 41 et exigeant le consentement unanime, on pourrait donc soutenir que le consentement unanime des provinces serait une condition indispensable. Ce n'est donc pas une question facile et il n'est pas aisé de donner un avis péremptoire à ce sujet.

Le sénateur Angus : L'abolition de cette merveilleuse institution serait un acte assez draconien.

M. Monahan : Si on me demandait d'argumenter la chose, je dirais que la formule d'amendement est une formule avec laquelle il est difficile de travailler et que les procédures sont relativement lourdes. Je serais personnellement favorable à une politique limitant l'interprétation de ces questions exigeant un consentement unanime. Par conséquent, s'il y a doute, je tenterais plutôt d'arguer contre une perspective large des dispositions exigeant l'unanimité. Je ne pense pas qu'il soit possible d'exprimer une opinion claire. Je privilégierais un meilleur éclairage qui exigerait l'application de la formule 7-50, mais les tribunaux pourraient fort bien arriver à une conclusion différente.

Le sénateur Angus : Monsieur Monahan, vous aurez constaté également que nous nous sommes demandé à quel moment un premier ministre est obligé, par la Constitution, de doter des postes vacants au Sénat. À l'heure actuelle, il en existe environ 10. Le premier ministre a dit très clairement qu'il avait procédé à une nomination et que, s'il jugeait la chose nécessaire, voire obligatoire aux termes de la loi, il procéderait à d'autres nominations. Il a également affirmé qu'il n'avait pas l'intention de procéder à des nominations, sauf si les candidats à ces postes

bound at this time to recommend appointees to the Senate? I believe that Professor Hogg said that he is not bound to do so at this time.

Mr. Monahan: Certainly, I would agree that he is not bound at this time. Last night, in addition to reviewing the transcripts of yesterday's testimony, I reread, in its entirety, the Molgat-Cosgrove report. As an aside, it was interesting that at that time, January 1984, there were 23 vacancies in the then 104-seat Senate. Regardless of any statements that might have been made by the Prime Minister, the fact that there are 10 vacancies could by no means be seen as a failure to properly advise the Governor General. You can imagine the scenarios, some of which were discussed yesterday, of quite drastic changes in terms of the membership of the Senate if you were not to make any appointments for a period of five years. For example, half the membership of the Senate could potentially disappear. I do not think we are at that point and that we could speculate as to what circumstances might arise. I agree with Professor Hogg that there is nothing improper or there are no constraints that would require the Prime Minister to recommend appointees to the Senate at this time.

Senator Angus: The word "shall" is a relative term in this sense, I suppose.

Mr. Monahan: It says "The Governor General shall on the advice of the Prime Minister...." The Prime Minister has not advised, therefore, the Governor General has not summoned.

Senator Angus: Perfect. My next question is associated more with this morning's discussion on the stand-alone nature of Bill S-4. At what point could the stand-alone aspect be poisoned, if you will, by the introduction in the same Parliament of proposed legislation that would not be, necessarily, within the competence of an election process? Obviously, we do not know what such a bill would say or whether it would be introduced in the Senate or in the House of Commons. However, is it at some time analogous to the fruit of the poisoned tree — that other doctrine in respect of evidence in law? Could you comment on that, please?

Mr. Monahan: At this time, Bill S-4 is a stand-alone measure and would stand and fall on its own merits. Therefore, if other proposed legislation, hypothetically to provide for a method of election, were found to be invalid, that would be the worst-case scenario. Would that take Bill S-4 down with it? No, it would not take it down because if Bill S-4 is indeed a stand-alone measure, then it stands separate and apart from any other proposed legislation. Therefore, under normal principles the courts will even sever parts of the same bill if some part is a bad part they will say if the rest can stand on its own we will allow the rest to stand. In this hypothesis we have two separate bills, Bill S-4 and another later introduction, so I see no reason why, even on this hypothesis, that the other proposed legislation would pose a constitutional difficulty, or the validity of Bill S-4 would be impaired.

lui étaient soumis suite à un processus électoral direct ou indirect. Le premier ministre est-il pour l'instant obligé de recommander des candidats au Sénat? Je pense que le professeur Hogg a dit que ce n'était pas le cas pour l'instant.

M. Monahan : Assurément, j'en conviendrais moi aussi. Hier soir, en plus de relire le compte rendu des témoignages d'hier, j'ai relu dans son intégralité le rapport Molgat-Cosgrove. Cela dit en passant, il est intéressant de noter qu'à l'époque, en janvier 1984, le Sénat, où il y avait alors 104 sièges, comptait 23 sièges vacants. Peu importe ce que le premier ministre aurait pu dire, le fait qu'il y a actuellement 10 sièges vacants ne peut en aucun cas être interprété comme un manquement à l'obligation de conseiller adéquatement le gouverneur général. Vous pouvez imaginer les scénarios, certains ont d'ailleurs été discutés hier, avec lesquels la composition du Sénat se trouverait profondément bouleversée si aucune nomination n'était effectuée pendant cinq ans. Ainsi, la moitié des membres du Sénat pourrait fort bien disparaître. Je ne pense pas que nous en soyons là et que nous puissions nous perdre en conjectures quant à ce qui pourrait se passer. Je suis d'accord avec le professeur Hogg pour dire que dans l'état actuel des choses rien n'oblige le premier ministre à recommander des nominations au Sénat et qu'il n'y a là rien de déplacé.

Le sénateur Angus : J'imagine que dans ce sens, le mot « doit » doit être pris dans son sens relatif.

M. Monahan : Le texte dit : « Le gouverneur général doit, sur l'avis du premier ministre [...] » Le premier ministre n'a pas conseillé, par conséquent le gouverneur général n'a pas convoqué.

Le sénateur Angus : Parfait. Ma question suivante porte davantage sur la discussion de ce matin concernant le caractère autonome du projet de loi S-4. À quel moment ce caractère autonome risque-t-il d'être empoisonné, si vous me passez l'expression, par l'introduction, pendant la même législature, de projets de loi qui ne seraient pas nécessairement de la compétence d'un processus électoral? Manifestement, nous ignorons ce qu'un tel projet de loi pourrait dire ou s'il sera ou non déposé au Sénat ou à la Chambre des communes. Par contre, est-il un moment donné analogue aux fruits de l'arbre empoisonné — cette autre doctrine qui concerne la preuve en droit? Votre commentaire à ce sujet, je vous prie?

M. Monahan : Pour l'instant, le projet de loi S-4 est un projet de loi autonome et qui subira le sort qu'il mérite. Par conséquent, si un autre projet de loi, qui pourrait, mettons, prévoir un mode d'élection, était jugé invalide, ce serait évidemment la pire des éventualités. Cela aurait-il pour conséquence d'entraîner le projet de loi S-4 dans sa chute? Non, parce que si le projet de loi S-4 est effectivement un projet de loi autonome, il est tout à fait distinct de tout autre projet de loi. Par conséquent, selon les principes normaux du droit, les tribunaux vont couper certaines parties du même projet de loi, si l'une de ses parties n'est pas bonne ils diront que si le reste peut demeurer valide, il demeurera valide. Dans cette hypothèse, nous aurions deux projets de loi distincts, S-4 et un autre qui serait déposé par la suite, de sorte que je ne vois pas pourquoi, même avec cette hypothèse, cet autre projet de loi hypothétique représenterait une difficulté constitutionnelle, ou générerait la validité du projet de loi S-4.

Senator Angus: I agree. However, given the fact that the Prime Minister has so clearly stated that Bill S-4, albeit a stand-alone measure, is part of a larger process and is but one step in an incremental series of measures designed to reform the Senate, it could be argued legally that it would impair. You are quite clear in your view that it would not impair Bill S-4; is that correct?

Mr. Monahan: That is correct, senator.

Senator Hubley: We have heard many witnesses in the last short while and it has troubled me that when we are speaking of the representation in the Senate of each province, we seem to be forgetting the regions of Canada. I think one witness said that regions were dead, which I believe is really incorrect.

When we look at Canada as a country, we take great pride in referring to it as being from sea to sea; we are very careful to do that. We are a country of provinces and territories.

I come from Prince Edward Island. We have four Senate seats and four House of Commons seats. In their wisdom, the Fathers of Confederation protected Prince Edward Island in that we are the small under the great, which is reflected in all our provincial symbols, but we are also an equal partner in Canada. There are 10 provinces and three territories. We have the same rights for representation that every other province has. Our premier sits at the first minister's table. If we change the numbers, if we somehow play a numbers game in this exercise, do we not diminish not only our constitutional right to representation, but also what that would do for the other regions?

I would like to link Prince Edward Island with the North. The North is large in area but small in numbers. If my vision of the Senate does not include that kind of representation, I do not think we are honouring our role to represent regions and minorities. I know Prince Edward Island would not be satisfied with three, four or five. If it is to become a numbers game, let us have the same numbers that every other province has.

Mr. Monahan: Are you suggesting in reference to the resolution introduced by Senators Austin and Murray that there should be either no change or some change? I know there has been reference many times and indeed yesterday to the so-called Triple-E Senate. Is this what you are suggesting?

Senator Hubley: I am suggesting that if we change the numbers, if we add more to one part of the country, we are automatically decreasing the constitutional powers of other provinces, or other areas.

Mr. Monahan: Let me simply say, senator, that I do not favour a Triple-E Senate; I do not think it is appropriate in a country such as Canada. I understand that in the United States,

Le sénateur Angus : Je suis d'accord. Cela dit, comme le premier ministre a aussi clairement indiqué que le projet de loi S-4, même s'il est autonome, fait partie d'un processus d'ensemble et n'est qu'une de plusieurs mesures successives destinées à réformer le Sénat, on pourrait soutenir, sur le plan juridique, qu'il y aurait effectivement gêne. Mais vous nous dites clairement qu'à votre avis, cela ne ferait pas obstacle au projet de loi S-4, est-ce que je me trompe?

M. Monahan : Pas du tout, sénateur.

Le sénateur Hubley : De nombreux témoins nous ont dit dernièrement, ce qui m'a tracassée, que lorsque nous parlons de la représentation de chaque province au Sénat, nous semblons oublier les régions. Un de nos témoins nous a dit, je crois, que les régions étaient mortes, ce qui à mon sens est en fait incorrect.

Lorsqu'on envisage le Canada comme un pays, nous nous enorgueillissons beaucoup de pouvoir dire que c'est un pays qui s'étend d'un océan à l'autre, et nous prenons bien soin de le dire. Nous sommes un pays composé de provinces et de territoires.

Je suis de l'Île-du-Prince-Édouard. Nous avons quatre sièges au Sénat et quatre sièges à la Chambre des communes. Dans leur sagesse, les Pères de la Confédération ont protégé l'Île-du-Prince-Édouard en ce sens que nous sommes tout petits sous la houlette des grands, ce qui se reflète d'ailleurs dans toutes nos armoiries provinciales, mais nous sommes néanmoins un partenaire égal à part entière au Canada. Il y a 10 provinces et trois territoires. Du point de vue de la représentation, nous avons les mêmes droits que n'importe quelle autre province. Notre premier ministre siège à la table des premiers ministres. Si nous changeons les chiffres, si nous commençons à jouer avec les chiffres, n'allons-nous pas diminuer aussi non seulement le droit que la Constitution nous donne d'être représentés, mais également ce que cela ferait pour les autres régions?

Je voudrais faire le parallèle entre l'Île-du-Prince-Édouard et le Nord. Le Nord est un vaste territoire mais qui est peu peuplé. Si ma vision du Sénat ne tient pas compte de ce genre de représentation, je ne pense pas que nous fassions honneur à notre rôle qui est de représenter les régions et les minorités. Je sais que l'Île-du-Prince-Édouard ne se contenterait pas de trois, quatre ou cinq. Si on commence à jouer avec les chiffres, qu'au moins on nous donne les mêmes chiffres que n'importe quelle autre province.

M. Monahan : Voulez-vous parler d'un élément de solution introduit par les sénateurs Austin et Murray pour lesquels il faudrait soit certains changements, soit pas de changements du tout? On a déjà beaucoup parlé de ce qu'on a appelé le Sénat Triple-E, et la chose a d'ailleurs encore été évoquée hier. Est-ce cela que vous préconisez?

Le sénateur Hubley : Ce que je dis, c'est que si nous changeons les nombres, si nous accordons à une région du pays plus de sièges au Sénat, nous diminuerons de ce fait les pouvoirs constitutionnels des autres provinces ou régions.

M. Monahan : Je dirai simplement, madame le sénateur, que je ne préconise pas un Sénat Triple-E; je ne crois pas que ce soit indiqué pour un pays comme le Canada. Je crois savoir qu'aux

Switzerland and Australia, the Senate has equal representation for the member states or constituent parts of the federation, but they are quite different from Canada. We have Ontario with a very large proportion of the population. We have the province of Quebec with a distinctive character and role to play. Therefore, I do not think it appropriate in Canada to have a Triple-E Senate.

That being said, the Senate is not simply to mirror the House of Commons. There is the necessity to balance the House of Commons — which is supposedly on the basis of representation by population, although it deviates significantly from that — at least that was the intention of the drafters of the Constitution Act, 1867, to balance that against a second chamber with regional representation. It is therefore appropriate to have some counterbalancing, but I do not think it would be appropriate to have a Triple-E Senate.

Is the precise formula of Senators Murray and Austin justifiable? I really have not thought that extensively about it. I do note that the 1984 report of the joint committee recommended an increase to 144 senators and increased representation to the Western provinces, as well as to certain other regions. That was a careful report studied over an extensive period of time, almost two years of hearings. There have been many other reports.

All I would suggest is that there should be time taken in consideration of that question, and care taken to address the concerns that you identify, which I think are important concerns. I am not quite sure what the exact formula should be, but I think we need to balance the need for regional representation with the realities of Canada.

Senator Hubley: Thank you very much. I do agree.

Senator Tkachuk: In regard to the eight-year term, the reappointment is silent so we assume that the Prime Minister can reappoint a senator who is serving an eight-year term. Could you extend the term before the term ended?

Mr. Monahan: I have not thought about that, senator. I suppose the Prime Minister could indicate his intention to advise the Governor General to reappoint the person. Could the Governor General issue an order appointing someone for a second term when the first term had not yet expired? I would want to reflect on that; I am not sure what the answer would be.

I suspect we would have to look at the terms in which an appointment to the Senate is now made and the terms on which it is held. However, I suppose it would be open to the Prime Minister to indicate that it was his intention to advise the Governor General some time before the termination of a member's initial eight-year term.

États-Unis, en Suisse et en Australie, le Sénat comporte une représentation égale des États-membres ou des régions constituantes de la fédération, mais c'est bien différent au Canada. Une très grande proportion de la population canadienne se trouve en Ontario. Il y a aussi le Québec qui a un caractère et un rôle distinct. Par conséquent, je ne crois pas que le Sénat Triple-E soit une bonne idée pour le Canada.

Cela dit, le Sénat n'est pas simplement le miroir de la Chambre des communes. Il faut faire le contrepoids de la Chambre des communes — qui est essentiellement fondée sur la représentation selon la population, bien qu'elle s'en éloigne considérablement — du moins, ceux qui ont rédigé la loi constitutionnelle de 1867 avaient pour intention de faire le contrepoids à la Chambre des communes en créant une deuxième chambre fondée sur la représentation selon les régions. Ce contrepoids est tout à fait indiqué, et je ne crois pas qu'il serait bon de faire de notre Sénat un Sénat Triple-E.

La formule précise des sénateurs Murray et Austin est-elle justifiable? Je vous avoue que je n'y ai pas beaucoup réfléchi. Je note cependant que le rapport de 1984 du comité mixte recommande que le nombre de sénateurs passe à 144 et qu'on augmente la représentation des provinces de l'Ouest et de certaines autres régions. Ce rapport donnait suite à une étude approfondie qui avait pris presque deux ans. Il y a eu bien d'autres rapports.

Je ne peux que vous encourager à bien réfléchir à cette question ainsi qu'aux autres préoccupations que vous avez soulevées, qui m'apparaissent importantes. J'ignore quelle devrait être la formule exacte, mais je crois qu'il faut trouver le juste équilibre entre la nécessité de garantir la représentation des régions et les réalités du Canada.

Le sénateur Hubley : Merci beaucoup. J'abonde dans le même sens que vous.

Le sénateur Tkachuk : En ce qui concerne le mandat de huit ans, le projet de loi est si peu précis qu'on peut présumer que le premier ministre pourra renouveler le mandat d'un sénateur qui aura déjà servi huit ans. Pourrait-on prolonger le mandat avant qu'il n'arrive à échéance?

M. Monahan : Je n'y ai pas pensé, sénateur. Je suppose que le premier ministre pourrait indiquer son intention de demander au gouverneur général de nommer à nouveau le sénateur. Le gouverneur général pourrait-il nommer pour un deuxième mandat un sénateur dont le premier mandat ne serait pas encore terminé? Il faut que j'y réfléchisse, je ne suis pas trop sûr de ce que serait la réponse.

J'imagine qu'il faudrait examiner les conditions en vertu desquelles les nominations au Sénat sont faites actuellement et les conditions en vertu desquelles les sénateurs remplissent leur mandat. Toutefois, je suppose que le premier ministre pourrait indiquer qu'il a l'intention de demander au gouverneur général de renouveler le mandat d'un sénateur dont le premier mandat de huit ans ne serait pas encore terminé.

Senator Tkachuk: My assumption would have been that there would have to be a vacancy first, but the devil is always in the details so I thought I would ask. Maybe it is something we might want to think about here.

Mr. Gibson made much of the eight-year term and the Prime Minister being able to appoint all of the senators over two terms. I argued with him yesterday on the basis that there is not much difference between a house being filled with one political party over eight years or it being filled over three terms, which has been the case.

More important, is there enough of a constitutional convention — I think there is, although I think there would also be political pressure on a prime minister in those cases — to ensure there is a viable opposition in the Senate?

Mr. Monahan: I would want to reflect on that. Prime ministers obviously have appointed members from other parties over the course of the history of the Senate. Is there a constitutional convention that they do so? I have not turned my mind to that. I would want to reflect on it a little more and look at some of the statements that might have been made by prime ministers to that effect. Is there sufficient support to indicate that a prime minister would feel himself or herself to be bound? That would be an essential part of that test, so I am not really confident I could give you a clear answer to that question this morning.

Senator Tkachuk: We have officers of Parliament; we have opposition leaders. I suppose there have been instances provincially where the electorate has been very generous and given a legislature all the members of one party with the exception of one or two and, therefore, they sort of set up their own little opposition. You say that you want to think about this a little while.

I am not sure how we deal with that. Should we ask you to think about it and perhaps write back to us? It is something that we should think about, or perhaps there can be an amendment to this bill to ensure that.

Mr. Monahan: Let me reflect upon it a bit more, having not thought about it previously. It is the case that even in previous instances where a government had appointed a very significant majority of the senators because that government had served in office for a long period of time, there has always been some continuity of an opposition in the Senate, simply because there have been senators, up until 1965, who served for life or, since 1965, who served to age 75. Even at the time of Mr. Mulroney's term or the end of Mr. Trudeau's term or the end of Mr. Chrétien's term, there were members of opposition parties still in the Senate. They did from time to time appoint members of different parties, but it was a relatively infrequent occurrence. The existence of that opposition contingent, if you will, was not a product of the conscious decision of the Prime Minister to say, "Well, I have to appoint these opposition members so that there is a viable opposition in the Senate," because there always was a viable opposition in the Senate.

Le sénateur Tkachuk : Moi, je tenais pour acquis qu'il faudrait d'abord qu'un poste soit vacant, mais les difficultés surgissent des menus détails et c'est pourquoi je vous ai posé la question. Nous voudrions peut-être y réfléchir.

M. Gibson a parlé longuement du mandat de huit ans et de la possibilité, pour le premier ministre, de nommer tous les sénateurs sur une période équivalant à deux mandats. J'en ai discuté avec lui hier, et j'ai fait valoir qu'il n'y avait pas vraiment de différence entre le fait de remplir la Chambre haute de sénateurs d'un seul parti politique sur une période de huit ans ou sur une période équivalant à trois mandats, ce qui a été le cas.

Mais le plus important, c'est de savoir si la convention constitutionnelle suffit à garantir une opposition viable au Sénat — ce qui, selon moi, est le cas, bien que j'estime qu'il y aurait aussi des pressions politiques qui s'exerceraient sur le premier ministre dans une telle situation.

M. Monahan : Je voudrais y réfléchir. Au cours de l'histoire du Sénat, il est arrivé que des premiers ministres nomment au Sénat des membres d'autres partis. Y a-t-il une convention constitutionnelle à ce sujet? Je n'y ai pas réfléchi. Il faudrait que j'examine la question ainsi que les déclarations qui ont peut-être été faites par des premiers ministres à cet égard. Y a-t-il suffisamment d'indications pour croire que les premiers ministres se sentent tenus de respecter cette convention? Voilà ce qu'il faudrait déterminer et je ne suis pas convaincu de pouvoir vous donner une réponse claire ce matin.

Le sénateur Tkachuk : Nous avons des hauts fonctionnaires du Parlement; nous avons des leaders de l'opposition. Je suppose que, dans les provinces, il est arrivé que les électeurs soient très généreux et donnent aux membres d'un seul parti tous les sièges de l'assemblée législative, à l'exception d'un ou deux, et que ce parti doive alors créer sa propre petite opposition. Vous avez dit vouloir y réfléchir.

Moi, je me demande quelle est la solution. Pouvons-nous vous demander d'y penser et de nous répondre par écrit? Je crois que nous devrions examiner cette question et peut-être envisager un amendement au projet de loi.

M. Monahan : Je n'y ai pas encore réfléchi, et il me faudrait étudier la question. Même quand le même parti restait au pouvoir pendant une longue période, il est arrivé qu'il nomme la grande majorité des sénateurs, mais il y a toujours eu une certaine continuité au sein de l'opposition au Sénat, tout simplement parce qu'il y avait des sénateurs qui avaient été nommés à vie, jusqu'en 1965 ou, depuis 1965, qui siégeaient au Sénat jusqu'à 75 ans. Même à la fin du mandat de M. Mulroney, de M. Trudeau ou de M. Chrétien, il y avait encore des représentants des partis d'opposition au Sénat. Il leur est arrivé de nommer des membres d'autres partis, mais rarement. L'existence d'une opposition au Sénat ne tient donc pas au fait que le premier ministre a décidé délibérément de nommer des sénateurs représentant l'opposition afin qu'il y ait une opposition viable au Sénat, mais tout simplement au fait qu'il y a toujours eu une opposition viable au Sénat.

The scenario we would now face under Bill S-4, if enacted, is, how would a Prime Minister approach that in the future? You identify a serious question. It would seem to raise a difficulty if all of the members of the Senate had been appointed by a single Prime Minister. We would look to the Prime Minister at that time to exercise his or her responsibilities in a constitutionally appropriate manner, and there may well evolve some convention in the matters you describe, senator. However, I am not confident we could say that there is now such a convention.

Again, I would want to do some research and think about it. I am not asking for an assignment, senator. Before I express a view on it, I would want to look at previous precedents and statements that have been made to see whether there is support for that. My inclination would be to say that at this time there is no constitutional convention because there has not been a necessity for a Prime Minister to appoint members of a different party to maintain an opposition in the Senate. Prime Ministers do that perhaps for political considerations in terms of appearing to or perhaps actually appointing members in a non-partisan way to the Senate.

Senator Tkachuk: There is a grandfather clause, so it is not an immediate priority.

Senator Munson: I have but a simple question. Do you not think we should have the right to know what method of selection or election would happen in phase two before we pass judgment on term limits? You talked about something behind the curtain, and it has been written that incremental change is laudable but only if the final picture is in place. Do you not think we should have the right to know where we are going before we say something today?

Mr. Monahan: I am here as a constitutional lawyer. I am really straying off my terrain by getting into this type of question. Obviously, it would be desirable to see whatever legislation is to be enacted or proposed before this bill were approved. I would not put it at the level of there being a right to know. I think it would be desirable.

Senator Munson: To me, it would be a courtesy to senators because it is about us and our future.

Senator Watt: Mr. Monahan, my question refers to the amending formula. It does not seem to be clear in my mind as to what applies and what does not apply. Section 44 is a statement that Parliament can do this. Section 42 pulls back from section 44 by the fact that the power of the Senate and the method of selecting senators are dealt with under section 42. You are saying that Bill S-4 is constitutional, but there is doubt whether it is a constitutional document per se merely looking at the procedures that are laid out under the amending formula, unless we give more interpretation to what does not really exist under section 44.

Si le projet de loi S-4 était adopté, il y aurait lieu de se demander comment le premier ministre agirait à l'avenir. Vous avez soulevé là une question importante. Ce serait un problème de taille si tous les sénateurs étaient nommés par un seul et même premier ministre. Dans une telle situation, on ne peut qu'espérer que le premier ministre exercerait ses responsabilités conformément à la Constitution, et il se peut qu'une convention se développe pour les questions que vous soulevez, sénateur. Toutefois, je ne suis pas certain de pouvoir affirmer qu'une telle convention existe.

Je devrais donc faire des recherches et y réfléchir. Je ne vous demande pas des devoirs, monsieur le sénateur. Cependant, avant de donner mon point de vue, je voudrais examiner les précédents et les déclarations qui ont pu être faites sur cette question pour déterminer si quoi que ce soit indique qu'une telle convention existe. J'ai le sentiment qu'il n'y a pas de convention constitutionnelle à ce sujet, tout simplement parce qu'il n'a jamais été nécessaire pour le premier ministre de nommer au Sénat des membres d'autres partis pour assurer l'existence d'une opposition au Sénat. Quand les premiers ministres agissent ainsi, c'est habituellement pour des motifs politiques, pour donner l'impression que la nomination n'est pas sectaire.

Le sénateur Tkachuk : Il y a une disposition garantissant les droits acquis, ce n'est donc pas une priorité.

Le sénateur Munson : Je n'ai qu'une question toute simple. Croyez-vous que nous avons le droit de connaître la méthode de sélection ou d'élection qui sera adoptée pendant la deuxième phase de cette réforme avant de nous prononcer sur la durée du mandat? Vous avez parlé de choses cachées, et il a été écrit que les changements graduels sont souhaitables seulement si le résultat final est bien défini. Ne croyez-vous pas que nous avons le droit de savoir vers quoi nous nous dirigeons avant de nous prononcer sur la durée du mandat?

M. Monahan : Je suis ici à titre de spécialiste du droit constitutionnel. Je m'aventure en dehors de mes compétences en répondant à une telle question. Il serait évidemment souhaitable de prendre connaissance de la loi qui serait adoptée ou proposée avant d'approuver ce projet de loi. Je n'irais pas jusqu'à dire qu'il existe un droit de savoir. Je pense que ce serait souhaitable.

Le sénateur Munson : À mes yeux, ce serait faire preuve de courtoisie envers les sénateurs, parce que c'est notre avenir qui est en cause.

Le sénateur Watt : Monsieur Monahan, ma question porte sur la formule d'amendement. Je ne suis pas sûr de bien comprendre ce qui s'applique et ce qui ne s'applique pas. À l'article 44, on dit que le Parlement peut prendre cette mesure. L'article 42 est en retrait par rapport à l'article 44, puisque l'article 42 traite des pouvoirs du Sénat et de la méthode utilisée pour choisir les sénateurs. Vous dites que le projet de loi S-4 est constitutionnel, mais un doute subsiste quant à savoir s'il s'agit d'un document constitutionnel dans lequel on se contente de passer en revue la procédure prévue aux termes de la formule d'amendement, à moins que l'on ne donne une interprétation plus large d'une disposition qui n'existe pas vraiment à l'article 44.

I can understand the Prime Minister of the country running the government and using Parliament to kick off initiatives and move forward, but the minute you start to get into the role of the Senate, such as the selection of senators and its power, I believe this kicks us back into section 42.

During the last negotiations, in which you were involved, sir, I remember dealing with this particular aspect. At that time, we were doubtful as to whether the interpretation would go in that direction or the other direction. I remember this as being a matter that would have to be left to the Supreme Court of Canada to provide a ruling. I am trying to bring our memory back to a few years ago when you were dealing with this particular subject matter.

Does that affect your earlier statement that there might be something else behind the curtains that is not anticipated, or it is being anticipated now but not spelled out in terms of what will really happen? There are many ifs, ands and buts.

I would like to raise another issue as well. We have always said that whatever happens, happens. I refer to the fact that Quebec did not sign the accord. Does that hinder what this government is trying to do?

Mr. Monahan: With regard to the first matter concerning the interpretation of sections 42 and 44, you referred to some earlier proposals. I believe you are referring to the Charlottetown Accord.

Senator Watt: Yes.

Mr. Monahan: That accord had a comprehensive set of changes to the Senate, including the powers of the Senate and the method of selecting senators. Obviously that is a rather different proposal from what we have before us today.

I do not think that the Charlottetown Agreement, or indeed the Meech Lake Accord, which also required unanimous consent, is really relevant to assessing the constitutional validity of Bill S-4. For the reasons I have already expressed, I think it is within Parliament's power under section 44 and does not engage the matters identified in section 42.

As for Quebec's failure to agree to the 1982 Constitution, that, of course, has been reviewed by the Supreme Court and although it may be a matter of political concern, it does not impair the validity of the Constitution or the amending formula as it now exists. Bill C-110, which is not part of the Constitution, but is a statute, is an attempt to protect Quebec, and other regions, from changes enacted under section 42 to which they did not consent. Therefore, the change that Senators Austin and Murray have proposed would be subject to Bill C-110. Quebec would have to consent to that. However, that is not the case with respect to Bill S-4 because it is enacted under section 44 and Bill C-110 does not require the provinces to consent to changes under section 44.

Je peux comprendre que le premier ministre veuille diriger le gouvernement et utiliser le Parlement pour lancer des initiatives et aller de l'avant, mais dès l'instant où l'on commence à se mêler du rôle du Sénat, de la nomination des sénateurs et de leurs pouvoirs, je crois que cela nous ramène à l'article 42.

Durant les dernières négociations, auxquelles vous avez participé, monsieur, je me rappelle d'avoir abordé ce point précis. À ce moment-là, nous ne savions pas trop si l'interprétation irait dans ce sens ou dans le sens opposé. Je me rappelle que l'on disait qu'il faudrait s'en remettre à la Cour suprême du Canada pour rendre une décision là-dessus. J'essaie de nous ramener à cette période, il y a quelques années, lorsque vous vous penchiez sur cette question précise.

Est-ce que cela met en cause votre déclaration de tout à l'heure, quand vous avez dit qu'il y avait peut-être quelque chose d'autre, un élément camouflé qui n'est pas prévu ou qui est prévu mais n'est énoncé clairement? Il y a beaucoup de si et de mais dans tout cela.

Je voudrais également soulever un autre point. Nous avons toujours dit que ce qui est arrivé est arrivé. Je me reporte au fait que le Québec n'a pas signé l'accord. Cela fait-il obstacle à ce que tente de faire le gouvernement actuel?

M. Monahan : Sur le premier point, à savoir l'interprétation des articles 42 et 44, vous avez fait allusion à des propositions antérieures. Je pense que vous vouliez parler de l'accord de Charlottetown.

Le sénateur Watt : Oui.

M. Monahan : Cet accord comportait un ensemble de mesures apportant des changements en profondeur au Sénat, notamment les pouvoirs du Sénat et la méthode de sélection des sénateurs. Il s'agissait évidemment d'une proposition assez différente de celle qui nous est présentée aujourd'hui.

Je ne pense pas que l'entente de Charlottetown, ni même l'accord du Lac Meech, qui exigeait aussi le consentement unanime, soient vraiment pertinents pour évaluer la constitutionnalité du projet de loi S-4. Pour les raisons que j'ai déjà énoncées, je pense que ce projet de loi est conforme aux compétences du Parlement prévues à l'article 44 et ne met pas en cause les affaires évoquées à l'article 42.

Quant au fait que le Québec n'a pas ratifié la Constitution de 1982, la Cour suprême s'est évidemment penchée sur la question et, bien que cela suscite des préoccupations d'ordre politique, cela n'entache nullement la validité de la Constitution ni de la formule d'amendement qui existe actuellement. Le projet de loi C-110, qui ne fait pas partie de la Constitution, mais qui est une loi, est une tentative visant à protéger le Québec et les autres régions contre des changements apportés aux termes de l'article 42 sans leur consentement. Par conséquent, le changement que les sénateurs Austin et Murray ont proposé serait assujéti au projet de loi C-110. Il faudrait que le Québec donne son consentement. Cependant, ce n'est pas le cas du projet de loi S-4, parce que cette mesure est prise aux termes de l'article 44 et le projet de loi C-110 n'exige pas que les provinces donnent leur consentement à des changements apportés sous l'égide de l'article 44.

Senator Fraser: This is a lay question about what is proper. The bill before us amends the Constitution of Canada. There is an argument, which I find increasingly persuasive, that this bill, despite the assurances that it stands on its own merits, is in fact trying to do almost two contradictory things. On the face of it, it is trying to deal with the Senate which is an appointed body, functions in a certain way and has certain roles; the only change would be to the tenure of senators. On the other hand, we have also been told that it is preparing the way for an elected Senate.

It seems to me that, by the nature of things, the way you want to set up an appointed chamber and the way you want to set up an elected chamber are quite different. Appointment normally would suggest longer and non-renewable terms so as to guarantee the independence of the person once appointed rather than their being beholden to whomever. Whereas people are not elected for unbelievably long terms because the popular mandate will dissipate, it will not be legitimate. I am not at all sure that you can do both those things in one bill.

Would it be constitutionally ludicrous or inappropriate to say you have to do this in two stages, even if the two stages come quite closely together? Using section 44, could the terms be changed now, establishing term limits in the light of an appointed chamber, then quite soon thereafter, perhaps six months, do another constitutional amendment to effect the same thing? Would we look like jerks if we changed the same clause of the Constitution twice, basically, within a short period of time?

Mr. Monahan: It would certainly be unusual to do that. I am not sure it would be necessary because if we look back at the Molgat-Cosgrove report, they envisaged a nine-year term, eight or nine years, as setting the stage for further reform toward an elected Senate. They favoured an elected Senate. They thought that was an interim measure that could be justified on its own terms.

I am not sure that even if there is some change made at a second stage that the eight-year term would be inappropriate. On balance, I think it would be better to have non-renewable terms, although you did not ask me that, for precisely the reason that everyone is aware. If a renewable term is available, one has that in the back of one's mind and it may colour how one carries out one's duties and responsibilities. I would prefer, as did the 1984 committee, a non-renewable term. I think that is a slight preference. It is a matter of policy for the government and for Parliament. I do not think that it would likely be necessary to make a further change. In any event, even if it were, that would be for Parliament to so provide.

Le sénateur Fraser : Ma question est celle d'un profane et porte sur ce qui est acceptable de faire. Le projet de loi dont nous sommes saisis modifie la Constitution du Canada. On a avancé un argument, que je trouve de plus en plus convainquant, voulant que ce projet de loi, en dépit des assurances qu'on nous donne voulant qu'il soit tout à fait défendable, est en fait une tentative de faire deux choses quasiment contradictoires. À première vue, il porte sur le Sénat qui est un organisme dont les membres sont nommés, qui fonctionne d'une certaine manière et qui a certains rôles; le seul changement serait la durée du mandat des sénateurs. D'un autre côté, on nous a dit également qu'il prépare la voie à un Sénat élu.

Il me semble qu'il faudrait naturellement s'y prendre de manière très différente pour créer une Chambre nommée et une Chambre élue. Dans une Chambre dont les membres sont nommés, on prévoit normalement des mandats plus longs et non renouvelables de manière à garantir l'indépendance de la personne après sa nomination, pour qu'elle ne doive rien à quiconque. Par contre, les gens ne sont pas élus pour des mandats extraordinairement longs, parce que le mandat populaire se dissiperait, il ne serait plus légitime. Je ne suis pas du tout certain que l'on puisse faire ces deux choses différentes dans un seul projet de loi.

Serait-il ridicule ou inapproprié, aux yeux d'un constitutionnaliste, de dire qu'il faudrait procéder en deux étapes, même si les deux étapes étaient très rapprochées? En invoquant l'article 44, pourrait-on modifier dès maintenant la durée des mandats en établissant la limite dans l'optique d'une Chambre nommée, pour revenir tout de suite après, peut-être six mois plus tard, en apportant une autre modification constitutionnelle ayant le même effet? Aurions-nous l'air fou si nous changions deux fois le même article de la Constitution à très brève échéance?

M. Monahan : Ce serait certainement inhabituel. Je ne suis pas certain que ce serait nécessaire parce que si l'on se reporte au rapport Molgat-Cosgrove, les auteurs envisageaient un mandat de huit ou neuf ans qui préparerait la voie à une réforme plus poussée, en direction d'un Sénat élu. Ils étaient en faveur d'un Sénat élu. Ils croyaient que ce serait une mesure provisoire qui serait justifiée comme telle.

Je ne suis pas certain, même si des changements étaient apportés à l'étape de la deuxième lecture, que le mandat de huit ans ne soit pas approprié. Tout bien considéré, je pense qu'il serait préférable d'avoir des mandats non renouvelables, quoi que vous ne m'ayez pas posé la question, précisément pour la raison que tout le monde connaît. S'il était possible de faire renouveler son mandat, chacun aurait à l'esprit cette possibilité qui risquerait d'influer sur la manière dont on s'acquitte de ses tâches et de ses responsabilités. Je préférerais un mandat non renouvelable, comme l'avait recommandé le comité en 1984. Je trouve que c'est légèrement préférable. C'est affaire de politique pour le gouvernement et pour le Parlement. Je ne pense pas qu'il serait nécessaire d'apporter un nouveau changement. Quoi qu'il en soit, même si ce l'était, ce serait au Parlement d'en décider.

Senator Fraser: I have a couple of observations, if I may. Those with long institutional memories around here tell me that the Senate never adopted the Molgat-Cosgrove report.

This is a personal observation, but I think it is pertinent. I have been here eight years this month. Under this bill, if I were not grandmothere, I would be leaving. Let me tell you, the thought that I would be the most senior senator present is terrifying. A great part of the value of this place, which one appreciates more when one is here, resides in that longer institutional memory and weight of experience and expertise that comes with time and cannot come in any other way.

Senator Chaput: Mr. Monahan, I want to ensure I understand. Bill S-4, as it is now, is a stand-alone measure and can be addressed under section 44. If an amendment was made to Bill S-4 in regard to, for example, 12 years non-renewable and that was the only amendment brought to Bill S-4, would it still be a stand-alone measure and could it still be addressed under section 44?

Mr. Monahan: Yes, that would be my view.

[Translation]

Senator Chaput: Since the term of office for senators is closely tied to the election process, it is difficult to tackle the issue of senate tenure without tackling that of the election process.

Would it be acceptable to move an amendment that would make Bill S-4 conditional on the election process, since one could not occur without the other? Would this kind of amendment be receivable? If so, would Bill S-4, amended in this way, still come under section 44?

[English]

Would it still be a stand-alone measure?

Mr. Monahan: Senator, if I understand, you are proposing to link the term under Bill S-4 with some other provision around the manner in which senators are selected, or elected.

[Translation]

Senator Chaput: For example, if the Prime Minister appoints a senator, his or her term cannot comply with Bill S-4 until the election process has been implemented.

[English]

I am not a lawyer as you can see.

Mr. Monahan: The concern is that by trying to link Bill S-4 with the method of selection, you run the risk of saying that Bill S-4 is not a stand-alone measure but is part of a larger set of proposals. Therefore, it must not be regarded as one change in tenure but as an element of a larger change in the method of

Le sénateur Fraser : Je voudrais faire deux observations. Ceux parmi nos collègues qui ont une longue mémoire institutionnelle me disent que le Sénat n'a jamais adopté le rapport Molgat-Cosgrove.

C'est une observation personnelle, mais que je trouve pertinente. Cela fera huit ans ce mois-ci que je siège à cet endroit. Au terme de ce projet de loi, si je n'avais pas de droits acquis, je devrais partir. Laissez-moi vous dire que je trouve terrifiante la pensée que je puisse devenir le sénateur ayant le plus d'ancienneté. La valeur de notre institution tient en grande partie, et l'on s'en rend compte davantage quand on y siège, à cette longue mémoire institutionnelle et au poids de l'expérience et de l'expertise qui vient avec le temps et que l'on ne peut acquérir d'aucune autre manière.

Le sénateur Chaput : Monsieur Monahan, je veux m'assurer de bien comprendre. Le projet de loi S-4, dans sa forme actuelle, est une mesure autonome qui peut être prise aux termes de l'article 44. Si un amendement était apporté au projet de loi S-4, par exemple en ce qui a trait aux 12 ans non renouvelables, et si c'était le seul amendement apporté au projet de loi S-4, s'agirait-il toujours d'une mesure autonome et pourrait-elle toujours être prise aux termes de l'article 44?

M. Monahan : Oui, c'est ce que je pense.

[Français]

Le sénateur Chaput : Puisque la durée du mandat des sénateurs est liée de très près au processus d'élection, il est difficile d'aborder la question de la durée du mandat des sénateurs sans aborder celle du processus d'élection.

Serait-il acceptable de proposer un amendement qui rendrait le projet de loi S-4 conditionnel au processus d'élection, l'un ne pouvant pas survenir sans l'autre? Ce genre d'amendement est-il possible et acceptable? Si c'était le cas, le projet de loi S-4, amendé de cette façon, référerait-il encore à l'article 44?

[Traduction]

Serait-ce encore une mesure autonome?

M. Monahan : Si j'ai bien compris, sénateur, vous proposez de lier le mandat fixé par le projet de loi S-4 à une autre disposition relative à la façon dont les sénateurs sont choisis ou élus.

[Français]

Le sénateur Chaput : Par exemple, si le premier ministre nomme un sénateur, le mandat ne peut pas être de la durée prévue par le projet de loi S-4 tant et aussi longtemps que le processus d'élection n'est pas mis en vigueur.

[Traduction]

Comme vous pouvez le constater, je ne suis pas avocate.

M. Monahan : Le problème, c'est qu'en essayant d'associer le projet de loi S-4 au mode de sélection, on risque de dire que le projet de loi S-4 n'est pas une mesure distincte, mais qu'elle fait partie d'un ensemble de propositions. Par conséquent, il ne s'agira plus simplement d'un changement dans le mandat, mais d'un

appointment of senators. If that were so, then the danger would be that Bill S-4 would fall because it could not be deemed a stand-alone measure. In fact, the other proposed legislation would also fall. There would be a danger that by linking the two bills to consider them part of a package designed to change the method of appointment because it would be said that it is not appropriate to elect senators for life or to age 75, and that the change in tenure is part of a larger package, then the risk would be the courts would say that it is an attempt to change the method of selection of senators, which cannot be done under section 44.

Senator Angus: That flows directly from my earlier question on at what stage the stand-alone measure becomes effective by written or unwritten linkage. I understood your answer to Senator Chaput to mean that once there is a specific reference in Bill S-4 — amended as it would have to be to have that reference — linking it to the other bill, at that point do you feel that it would be prejudiced?

Mr. Monahan: Yes. I do not know what the terms of the amendment would be but the risk is that at the point when a court says that the bill is part of a larger package and not a stand-alone measure, there would be a much stronger argument and it would more likely be the case that the courts would come to that conclusion.

Senator Angus: I rather like the idea, but none of us knows what is behind the curtain, although it would be useful to know. Eight years seems to be a fairly appropriate term in conjunction with an elective process. However, we do not know when or if there will be such a process and so my preference is a non-renewable 10-year term. The Prime Minister seems to be flexible on the point. In that respect, I do not feel I am going against his wishes. He wants senators to be involved in the process, to be the masters of the destiny of this place and to help him to make it better.

I was pleased with your answer that you think that the bill is fine as it is and that if there is no provision or statement by the Prime Minister to indicate that it is part of an incremental process to be followed by another bill, you do not think that that kind of linkage would render it unconstitutional; is that correct?

Mr. Monahan: No. I do not need to repeat what I said earlier. The matter of eight or 10 years is for senators to determine. An eight- or nine-year term seems reasonable. Ten years would probably be one of the longest Senate terms of any upper chamber in the world. I am not sure if there is an upper chamber with a term of ten years.

Senator Austin: The House of Lords is a life term.

Mr. Monahan: Yes, but apart from that chamber. The sentiment in favour of a term, be it eight, nine or 10 years, as articulated by the Prime Minister reflects the fact that, notwithstanding Senator Fraser's comment about the value of seniority and experience, Canadians view an appointment for life or to age 75 as something that is inappropriate. Such a term does not enhance the reputation of this chamber to have members

élément d'un plus grand ensemble visant le mode de nomination des sénateurs. Si c'était le cas, on risquerait alors de condamner le projet de loi S-4, parce qu'il ne serait plus considéré comme une mesure autonome. En fait, l'autre projet de loi tomberait aussi. C'est ce qu'on risque en associant les deux projets de loi, qui seraient perçus comme faisant partie d'un ensemble de mesures destinées à modifier le mode de nomination, et on dirait qu'il n'est pas acceptable d'élire des sénateurs à vie ou jusqu'à l'âge de 75 ans, et que la fixation du mandat fait partie d'un plus grand ensemble de mesures : les tribunaux pourraient dire qu'il s'agit d'une façon détournée de changer le mode de sélection des sénateurs, ce qu'interdit l'article 44.

Le sénateur Angus : Cela découle directement de la question que j'ai posée plus tôt, sur le moment auquel une mesure autonome entre en vigueur, en raison d'un lien écrit ou non. Si j'ai bien compris votre réponse au sénateur Chaput, toute mention dans le projet de loi S-4, avec cette référence, cette association à l'autre projet de loi, pourrait à votre avis compromettre celui-ci?

M. Monahan : Oui. Je ne sais pas comment serait libellé l'amendement, mais dès qu'un tribunal dira que le projet de loi fait partie d'un ensemble de mesures législatives, qu'il n'est pas indépendant d'autre mesure, le risque sera plus grand, l'argument plus défendable, et il est plus probable que les tribunaux en viendront à cette conclusion.

Le sénateur Angus : J'aime bien cette idée, mais personne ne sait ce qui se cache dans cette boîte-cadeau, et on aimerait bien savoir. Un mandat de huit ans semble convenable, s'il est associé au processus électoral. Nous ne savons toutefois pas si ce processus électoral existera, ni quand, et je préfère donc un mandat non renouvelable de 10 ans. Le premier ministre semble vouloir faire preuve de souplesse. Voilà pourquoi je ne pense pas le contrarier par cette proposition. Il veut que les sénateurs participent au processus, qu'ils soient maîtres de leur destin ici et qu'ils l'aident à améliorer les choses.

J'ai été ravi de vous entendre dire qu'à votre avis le projet de loi est très bien tel quel, et que si aucune disposition ou déclaration du premier ministre n'indique qu'il s'agit d'un processus graduel et qu'il serait suivi par un autre projet de loi, alors, ce genre de lien ne le rendrait pas inconstitutionnel, n'est-ce pas?

M. Monahan : Non. Je n'ai pas à répéter ce que j'ai dit plus tôt. C'est aux sénateurs de décider si ce sera huit ou dix ans. Un mandat de huit ou neuf ans semble raisonnable. Le mandat de 10 ans serait probablement le plus long mandat sénatorial au monde. Je ne sais pas s'il y a une autre chambre haute qui prévoit un mandat de 10 ans.

Le sénateur Austin : À la Chambre des lords, on est sénateur à vie.

M. Monahan : Oui, c'est la seule exception. Le sentiment populaire en faveur d'un mandat de huit, neuf ou 10 ans, comme l'a présenté le premier ministre, montre bien qu'aux yeux des Canadiens, une nomination à vie ou jusqu'à l'âge de 75 ans est inacceptable, malgré l'argument du sénateur Fraser sur la valeur de l'ancienneté et de l'expérience. Une nomination jusqu'à l'âge de 75 ans ne rehausse en rien la réputation de cette chambre. Il est

appointed to age 75. To have senators appointed for a term, recognizing the balance between experience and so on, is desirable. It would enhance to a degree the sense that the Senate is not there to provide individuals with a position for the remainder of their working lives.

Senator Tkachuk: I have a supplementary to my earlier line of questioning. With regard to the eight-year term, current senators are grandfathered or grandmothered in Bill S-4 so there would be no opportunity for a prime minister, over eight years, to appoint anyone. Some 90 of us will retire over the next number of years so the appointment process would take place over time as senators retire.

Mr. Monahan: Yes, with due respect, senator, that is not an answer to the point.

Senator Tkachuk: I am asking the question.

Mr. Monahan: Over time, these grandparented senators would eventually retire and then you would be faced with, assuming no other change, a situation wherein the entire membership of the Senate would turn over in an eight-year period. It seems appropriate to have a term of that nature or magnitude and I would favour a non-renewable term.

The Chairman: Dean Monahan, thank you for taking the time to appear today. Your testimony will be useful to the committee's deliberations on its report on Bill S-4.

[Translation]

Honourable senators, we shall resume our hearing. We will now welcome our former colleague, the Honourable Gérald Beaudoin, Professor Emeritus at the Faculty of Law of the University of Ottawa, as well as Mr. Gérald Tremblay, a partner with McCarthy Tétrault. Welcome, Senator Beaudoin. The floor is yours.

Hon. Gérald-A. Beaudoin, Professor Emeritus, Faculty of Law, University of Ottawa, as an individual: Mr. Chairman, it is with great pleasure that I appear before you today. I am very pleased to be testifying on a subject of constitutional law, because that is what I have been teaching for most of my life.

[English]

It is a great pleasure to be back in the Senate today to say a few words concerning Bill S-4.

Many countries have reformed their upper house — the Americans in 1913, the Germans and many others — but we are the only great democracy, together with Great Britain, to have a second house that is not elected. Prima facie, I am here as a professor and a former senator, but I am dealing with legality only. If you ask me whether I am in favour of an elected Senate, I will say yes, for just one reason — it is more democratic. Perhaps we missed the boat and we are very late to do it, but still I am in favour of an elected Senate.

plus souhaitable de nommer les sénateurs pour un mandat fixe, en reconnaissant la nécessité de maintenir l'équilibre entre l'expérience et le reste. On n'aurait plus l'impression que le Sénat existe pour offrir à certaines personnes un poste pour le reste de leur vie professionnelle.

Le sénateur Tkachuk : J'ai une question complémentaire à celle que j'ai posée plus tôt. Au sujet du mandat de huit ans, les sénateurs actuels ont des droits acquis en vertu du projet de loi S-4; le premier ministre ne pourrait donc nommer aucun sénateur avant huit ans. Environ 90 d'entre nous prendront leur retraite au cours des prochaines années et le processus de nomination s'étalerait au fur et à mesure que les sénateurs prendront leur retraite.

M. Monahan : Oui, mais sauf votre respect, sénateur, ce n'est pas une réponse à ce qui a été dit.

Le sénateur Tkachuk : Je pose la question.

M. Monahan : Avec le temps, ces sénateurs disposant de droits acquis en viendraient à prendre leur retraite et si rien ne change, on se retrouverait dans une situation où tous les membres du Sénat seraient renouvelés sur une période de huit ans. Un mandat de cette durée me semble convenir et je serais aussi en faveur d'un mandat non renouvelable.

Le président : Monsieur Monahan, merci d'avoir pris le temps de témoigner devant nous aujourd'hui. Vos propos seront utiles pour les délibérations du comité sur le projet de loi S-4.

[Français]

Honorables sénateurs, nous reprenons la séance. Accueillons maintenant notre ancien collègue, l'honorable Gérald Beaudoin, professeur émérite à la faculté de droit de l'Université d'Ottawa ainsi que M. Gérald Tremblay, associé au cabinet d'avocats McCarthy Tétrault. Je vous souhaite la bienvenue. Sénateur Beaudoin, la parole est à vous.

L'honorable Gérald-A. Beaudoin, professeur émérite, Faculté de droit, Université d'Ottawa, à titre personnel : Monsieur le président, c'est pour moi un grand plaisir de comparaître aujourd'hui devant vous. C'est formidable de témoigner sur un sujet du droit constitutionnel parce que c'est ce que j'ai enseigné presque toute ma vie.

[Traduction]

Je suis vraiment content de revenir au Sénat pour vous dire quelques mots au sujet du projet de loi S-4.

Beaucoup de pays ont procédé à une réforme de leur chambre haute, comme les Américains en 1913, les Allemands et bien d'autres. Nous sommes toutefois la seule grande démocratie, avec la Grande-Bretagne, à avoir une chambre haute non élue. Je suis ici à titre de professeur, je suis un ancien sénateur, mais je ne vous parlerai que des aspects juridiques. Si vous me demandez si je suis pour un Sénat élu, je répondrai que oui, pour la simple raison que c'est plus démocratique. Peut-être avions-nous raté le coche, peut-être sommes-nous des retardataires, mais je suis en faveur d'un sénat élu.

Is Bill S-4 constitutional? Yes, in my opinion, I have no doubt that it is constitutional.

[Translation]

The wish is to limit the term of office of senators. It was done in 1965, and the desire is to do so again soon, or this year. We do not know the future, but in my opinion, it is the same thing once again. It is much broader in scope, of course, but this is still an issue of Senate tenure.

I believe that section 44 of the Constitutional Act applies. In the Supreme Court decision of 1980, it says that the fundamental aspects of the Senate must not be tampered with. This is true. But we must not forget that in 1982, when we repatriated the Constitution, we created an amending formula with sections 41, 42, 43, 44, and so on.

In my opinion, that is what should guide us. The Canadian Parliament may unilaterally state that from now on, a senator's term of office will be eight years.

I discussed this with my former colleague, Senator Murray, who suggested going before the Supreme Court. I have nothing against the Supreme Court, I have a great deal of regard for that institution, but if there is something that should be decided by Parliament, then that is indeed what Parliament may do.

I thus conclude that Bill S-4 may be passed without it being necessary to turn to the Supreme Court. Section 44 states:

[English]

It is only the length of senators' terms, which is before us. The federal government can act unilaterally, subject to sections 41 and 42. Section 41 is unanimity; section 42 is 7-50 and is in four parts: the powers of the Senate; the number of senators per province; the method of the selection of senators; and the residence qualifications of senators. However, under section 42, there are four domains that we have to follow.

In this regard, I do not see any problem, but some people have raised an important point. We know that Bill S-4 is possible; we know that Bill S-4, in itself, is constitutional. However, we do not know what will happen in the fall; we do not know what will happen with the next piece of legislation. I have come to the conclusion that phase one, although related to phase two — if we come to phase two — stands alone. It is a phase in and of itself.

I repeat that I think it is constitutional, but the minute we hear about what will take place after that, then we are into phase 2, and of course phase 2 is 7-50. We cannot change the number of senators per province except with 7-50. If we change the number, if we change the mode of selection, it is 7-50.

Le projet de loi est-il constitutionnel? Oui. À mon avis, je suis persuadé qu'il est constitutionnel.

[Français]

On veut restreindre la durée du mandat des sénateurs. On l'a fait en 1965 et on voudrait le faire ces jours-ci ou cette année. On ne connaît pas l'avenir mais à mon avis c'est encore la même chose. C'est beaucoup plus considérable, bien sûr, mais il est encore question de la durée du mandat au Sénat.

Je pense que l'article 44 de la Loi constitutionnelle s'applique. Dans l'affaire de la Cour suprême de 1980, on a dit qu'il ne fallait pas toucher aux domaines fondamentaux du Sénat. C'est vrai. Mais il ne faut pas oublier qu'en 1982 on a rapatrié la Constitution, on a fait une formule d'amendement avec les articles 41, 42, 43, 44, et cetera.

D'après moi, c'est ce qui doit nous gouverner. Le Parlement canadien peut unilatéralement dire que dorénavant la durée du mandat des sénateurs sera de huit ans.

J'en ai parlé avec mon ancien collègue, le sénateur Murray, qui suggère d'aller devant la Cour suprême. Je n'ai rien contre la Cour suprême, j'ai beaucoup d'estime pour cette institution, mais s'il y a quelque chose qui doit être décidé au Parlement, c'est bien ce que le Parlement peut faire.

J'en arrive donc à la conclusion que le projet de loi S-4 peut être adopté sans qu'il soit nécessaire d'aller devant la Cour suprême. L'article 44 dit :

[Traduction]

Il ne s'agit que de modifier le mandat des sénateurs, ce dont nous sommes saisis. Le gouvernement fédéral peut agir unilatéralement en vertu des articles 41 et 42. L'article 41 exige l'unanimité; l'article 42 exige l'accord de sept provinces représentant 50 p. 100 de la population du pays et compte quatre parties : le pouvoir du Sénat, le nombre de sénateurs par province, la façon de choisir les sénateurs et les conditions relatives à leur domicile. Toutefois, en vertu de l'article 42, il y a quatre domaines applicables.

À ce sujet, je n'entrevois pas de problème, mais certaines personnes ont soulevé une objection importante. Nous savons que le projet de loi S-4 est possible. Nous savons que le projet de loi S-4, en soi, est constitutionnel. Nous ne savons pas toutefois ce qui se produira cet automne ni ce qu'il adviendra du prochain projet de loi. J'en suis venu à la conclusion que la première étape, bien qu'associée à la deuxième, si elle est proposée, est une étape indépendante. C'est une étape en soi.

Je vous répète que j'estime que c'est constitutionnel. Toutefois, dès que nous entendrons parler de ce qui se passera après, nous entamerons la deuxième phase, soit la phase 7-50. Nous ne pouvons modifier le nombre de sénateurs par province sans avoir recours à la formule 7-50. Si nous modifions le nombre de sénateurs, il faut alors modifier le mode de sélection, soit par le biais de la formule 7-50.

One point that is really difficult is what if you want to abolish the Senate? In my opinion, it is unanimity because it is in section 41. The Senate is an institution and is part of the amendment formula, and to change the amendment formula you need unanimity as stated in section 41. Consequently, if you want to abolish the Senate, you need Ottawa and the 10 provinces on side. Some people say, "Yes, but it could be challenged in the Supreme Court." Perhaps the court will not be so severe, if I could use that term.

However, section 41 is there, it is the amendment formula, and there is no doubt that the Senate is involved in the amendment of the Constitution — differently from the House of Commons, but the Senate is there. For the number of seats for each province, the method of selecting senators, the powers of the Senate, is always 7-50, but the abolition is, in my opinion, a question that comes under section 41. To abolish the Senate you need unanimity.

The provinces are divided. That is part of federalism. Some people say all avenues are blocked, so we should forget about this, there is no solution; some provinces are talking about abolishing the Senate and so on. However, in my opinion, we have to do something. The Senate is very important because it improves the legislation of the House of Commons. It is an institution. The reason d'être of the Senate is to change and to improve the system. I am strongly against the abolition of the Senate, but I am obliged to say that to abolish the Senate requires unanimity. That is important, because unanimity and 7-50 are very different.

This is all I have to say to start with. I have heard my good friend, Mr. Monahan, this morning, and yesterday I heard Mr. Peter Hogg, and we agree on many aspects, except perhaps the abolition of the Senate and except perhaps the Supreme Court. I was surprised yesterday when some people asked what happened to the Supreme Court. The Supreme Court is right in section 41. You cannot change the composition of the Supreme Court except by unanimity. If you cannot do that, you cannot be against the existence of the Supreme Court.

I will end there, and I would be quite pleased to answer your questions.

The Chairman: Thank you, Professor Beaudoin.

[Translation]

Gérald R. Tremblay, partner, McCarthy Tétrault, as an individual: Mr. Chairman, I am very honoured to have been invited to come to speak to you. We are discussing a very important stage in our evolution as a country. I must thank those who thought to invite me.

[English]

For me, this is very humbling, because the person who spoke before me is the person who formed me. Despite the fact that he looks younger than me, I studied law at the University of Ottawa,

Il y a une autre question épineuse, soit celle de savoir ce qu'il adviendra si on veut abolir le Sénat. À mon avis, cela exige l'unanimité en vertu de l'article 41. Le Sénat est une institution et fait partie de la formule d'amendement. Pour changer cette formule, vous devez obtenir l'unanimité, comme le dit l'article 41. Par conséquent, si on veut abolir le Sénat, il faut qu'Ottawa et les 10 provinces soient d'accord. Certains disent que ça pourrait être contesté devant la Cour suprême. Mais la Cour ne fera peut-être pas preuve d'autant de sévérité, si je puis m'exprimer ainsi.

L'article 41 existe, il s'agit de la formule d'amendement et il ne fait aucun doute que le Sénat participe à la procédure d'amendement de la Constitution mais d'une façon différente de la Chambre des communes. Si on veut changer le nombre de sièges par province, la manière de choisir les sénateurs, ou encore les pouvoirs du Sénat, il faut avoir recours à la formule 7-50. Pour abolir le Sénat, il faut l'unanimité.

Les provinces sont partagées. Ça fait partie intégrante du fédéralisme. Certains disent que toutes les issues sont bloquées, qu'on devrait laisser tomber parce qu'il n'y a pas de solution; certaines provinces parlent d'abolir le Sénat. À mon avis, il faut faire quelque chose. Le Sénat est une institution très importante car il améliore les lois de la Chambre des communes. Il s'agit d'une institution. La raison d'être du Sénat est de modifier et d'améliorer le système. Je m'oppose farouchement à l'abolition du Sénat, mais je suis obligé de vous dire que pour abolir le Sénat il faut obtenir le consentement unanime. Ce détail est très important, car l'unanimité et la formule 7-50 sont deux choses très différentes.

C'est tout ce que j'ai à dire pour le moment. J'ai écouté le témoignage ce matin de mon bon ami, M. Monahan, ainsi que celui de M. Peter Hogg hier. Nous sommes d'accord sur bien des points sauf peut-être l'abolition du Sénat et peut-être aussi la question de la Cour suprême. J'étais surpris hier lorsque certaines personnes ont demandé ce qu'il en était pour la Cour suprême. La Cour suprême se trouve dans l'article 41. Vous ne pouvez changer la composition de la Cour suprême sans avoir obtenu le consentement unanime. Si vous ne pouvez pas l'obtenir, alors vous ne pouvez pas vous opposer à l'existence de la Cour suprême.

Cela conclut mon exposé. Je suis prêt à répondre à vos questions.

Le président : Merci, professeur Beaudoin.

[Français]

Gérald R. Tremblay, associé, McCarthy Tétrault, à titre personnel : Monsieur le président, je suis très honoré d'avoir été invité à m'adresser à vous. Il s'agit ici d'une étape très importante dans notre évolution canadienne. Je tiens à remercier ceux qui ont eu l'idée de m'inviter.

[Traduction]

Je prends humblement la parole parce que le témoin qui m'a précédé est la personne à qui je dois ma formation. Bien qu'il ait l'air plus jeune que moi, c'était mon professeur de droit à

and he was my teacher. Everything I know, I owe to him. Besides that, we have the same first name in the common, *Gérald-A.* and *Gérald R.*, so you have to know that *Gérald R.* was formed by *Gérald-A.* The only thing missing, and I say this with all humility, is that I am not "honourable." What can I say?

Mr. Beaudoin: It will come.

Mr. Tremblay: Then we cannot have an elected Senate, can we?

[Translation]

At the outset, I would say that it is important for a democracy, from time to time, the review its institutions. That is an important aspect of life.

[English]

You need to take stock of where you are and ask whether you should go somewhere else.

[Translation]

These introspective reviews are very important.

We must also be open to reform, but it must be motivated by the right reasons. A public opinion a consensus will have to be reached or brought about in the Canadian electorate among Canadian citizens, that Senate reform is needed, not because the Senate has not played its role, nor because the Senate is a useless institution; quite the contrary.

I know several of you. I have good friends who served as senators and some who serve today. Over the years, I have followed the deliberations of the Senate. Anyone following these things closely realizes to what extent a second house is useful, and is in fact essential.

Over the course of Canadian history, extremely important events have unfolded here in the upper chamber. Very significant amendments to some legislation were made here. Public debates were provoked by positions that were taken in the Senate. The debates surrounding the free trade agreement are one example of that. It was in the Senate, rightly or wrongly, that an extremely serious debate was held that forced a second substantive debate, one that finally brought about understanding across the country of why the Free Trade Agreement was passed and the reasons why some supported it and others opposed it. The Senate was the important setting for this debate, which was of paramount importance.

We are therefore discussing reform, but not necessarily in order to court public opinion.

If you think that Senate reform will appeal to public opinion, look at current American public opinion regarding the United States Congress. The level of dissatisfaction is such that people say the Houses are ineffective. According to the polls, almost 60 per cent of American citizens feel that the system does not work. That therefore says that a better system will not necessarily improve public opinion.

l'Université d'Ottawa. Je lui dois toutes mes connaissances. De plus, nous partageons le même prénom; vous devez donc savoir que *Gérald-A.* a formé *Gérald R.* Et la seule chose qui manque maintenant, et je le dis en toute humilité, c'est que je n'ai pas le titre d'« honorable ». Que puis-je ajouter?

M. Beaudoin : Ça viendra.

M. Tremblay : Alors, on ne peut pas avoir un Sénat élu, n'est-ce pas?

[Français]

Pour commencer, je dirai qu'il est important pour une démocratie de revoir, de temps à autre, ses institutions. Voilà un aspect important de la vie.

[Traduction]

Vous devez réfléchir à où vous vous trouvez et vous demander si vous ne devriez pas aller ailleurs.

[Français]

Ces introspections sont très importantes.

Il faut également être ouvert à la réforme, mais il faut qu'elle soit motivée par les bonnes raisons. Or, il faudrait au moins dégager un consensus, ou provoquer un consensus, dans l'opinion publique, dans l'électorat canadien et chez les citoyens canadiens, selon lequel si on a besoin d'une réforme du Sénat, ce n'est pas parce que le Sénat n'a pas rempli son rôle ou que le Sénat est une institution inutile; au contraire.

Je connais plusieurs d'entre vous. J'ai de bons amis qui ont été sénateur et qui le sont aujourd'hui. Au cours des années, j'ai suivi les travaux du Sénat. Quiconque regarde les choses de plus près réalise à quel point une deuxième chambre est d'une utilité, voire d'une nécessité totale.

Au cours de l'histoire du Canada, des événements extrêmement importants se sont déroulés ici à la Chambre haute. Des amendements très importants à certaines législations ont été apportés ici. Des débats publics furent provoqués par des prises de position au Sénat. On peut citer, par exemple, les débats entourant l'Accord du libre-échange. C'est au Sénat, à tort ou à raison, que s'est tenu le débat extrêmement sérieux qui a obligé un deuxième débat de fond, et qui a finalement mené à une compréhension à travers le Canada à savoir pourquoi l'Accord de libre-échange fut adopté et les raisons pour lesquelles certains s'y opposaient et d'autres l'appuyaient. Le Sénat a été le lieu important d'un tel débat, qui revêtait une importance capitale.

On parle donc de réforme, mais pas nécessairement pour plaire à l'opinion publique.

Si vous pensez qu'une réforme du Sénat plaira à l'opinion publique, regardez l'opinion publique actuelle sur le Congrès aux États-Unis. Le taux d'insatisfaction est tel que les gens disent que les Chambres sont inefficaces. Selon les sondages, près de 60 p. 100 des citoyens américains affirment que le système ne fonctionne pas. C'est donc dire qu'un meilleur système ne rehausse pas nécessairement l'opinion publique.

Reforms should not be carried out because there is a temporary call from public opinion, they should be carried out because after giving it sufficient thought, we have arrived at the conclusion that it must be done.

Democratically speaking, I agree with Professor Beaudoin. It is clear that it should not be the norm that, in its absolute discretion, the executive appoint the legislator. In the general theory of the separation of powers, the legislators legislate and the executive carries out the intentions of the legislators.

There is coherent system in which the executive appoints the legislator who subsequently gives the exit instructions. All of this reflects 500 years of history; taking us back to the English barons and the House of Lords, the British Upper Chamber which was the most important.

What was it to be a real citizen at that time? The most important people of that era were those who owned land, that was the most important thing, and a true Englishman was a landowner. It is for this reason that it is mentioned in the Constitution that a senator must be a landowner. That is the tradition.

However, we do not get rid of a tradition in a cavalier fashion; it must be done circumspection, as it may sometimes unbalance the organization overall. This means that in time, we should have an elected Senate. But in order to do so, it is true that constitutional amendments are necessary, but much can be done without constitutional amendment.

Incidentally, there are practices that have been established over the years that have become constitutional conventions without the texts ever having been touched. Take, for example, the appointment of judges. The Canadian Constitution simply states that the Governor General will appoint judges. Nowhere is it written that there will be a judicial council or committees of the Bar.

If we want to appoint a judge, a committee of the Judicial Council must be consulted. I do not believe that a superior court could deem the appointment of a judge by the Governor General, signed by her hand, to be illegal because a committee was not consulted. Today, no government would do so without organizing a committee. Mechanisms can be put in place that would not require any of those big constitutional sessions, where everyone wants to bring his or her particular issue to the table, which means that nothing never comes of these sessions.

As far of the legality of Bill S-4 is concerned, we can say without hiding our heads in the sand that Bill S-4 alone, without being tied to a bigger project, would not have been proposed. I agree with Professor Beaudoin. If it is legal to move from lifetime appointments to those which end at the age of 75 years, it is also legal to do something else. As lifetime appointments were not written in stone, neither would terms of office until the age of 75.

The way in which the Constitution Act of 1867 is drafted is interesting. In one section, it says that a senator is appointed for life and in the next section it says that a senator is appointed until

Les réformes se font non pas parce qu'il y a un mouvement temporaire de l'opinion publique, elles se font parce qu'après mûre réflexion on en arrive à la conclusion qu'elles doivent se faire.

Sur le plan démocratique, je suis d'accord avec le professeur Beaudoin. Il est évident qu'il n'est pas normal que dans sa discrétion absolue, l'exécutif choisisse le législateur. Dans la théorie générale de la séparation des pouvoirs, le législateur légifère et l'exécutif exécute l'intention du législateur.

On se trouve dans une circularité parfaite dans laquelle l'exécutif nomme le législateur, lequel, par la suite, donne les instructions. Tout cela reflète 500 ans d'histoire avec les barons anglais, la Chambre des lords, la Chambre haute qui était la plus importante.

Être un vrai citoyen à cette époque c'était quoi? Les plus importants citoyens du temps étaient ceux qui possédaient de la terre, c'était la chose la plus importante et un vrai Anglais de souche possédait de la terre. C'est pour cette raison que dans la Constitution il était mentionné qu'un sénateur devait être propriétaire terrien. C'était la tradition.

Toutefois, on ne se débarrasse pas d'une tradition avec une taloche, il faut le faire avec circonscription car cela peut parfois débalancer l'ensemble de l'organisme. Cela signifie qu'éventuellement on devrait avoir un Sénat élu. Mais pour ce faire, il est vrai que des amendements constitutionnels sont nécessaires, mais beaucoup peut être atteint sans amendement constitutionnel.

Incidemment, il y a des pratiques qui se sont établies au cours des années qui sont devenues des conventions constitutionnelles sans jamais toucher aux textes. Prenons l'exemple de la nomination des juges. La Constitution canadienne dit simplement que le gouverneur général nomme les juges. Nulle part il n'est écrit qu'il y aura le conseil de la magistrature ou des comités du Barreau.

Si on veut nommer un juge, il faut consulter le comité du conseil de la magistrature. Je ne pense pas qu'une cour supérieure pourrait dire que la nomination d'un juge par le gouverneur général, signée de sa main, serait illégale parce que les comités n'ont pas été consultés. Aujourd'hui, aucun gouvernement ne le ferait sans former un comité. On peut mettre en place des mécanismes qui n'entraînent pas ces grandes sessions constitutionnelles, où chacun veut amener son petit problème particulier sur la table, ce qui fait qu'on n'en sort jamais.

Quant à la légalité du projet de loi S-4, on peut dire sans se mettre la tête dans le sable, que le projet de loi S-4 seul, sans être rattaché à un plus grand projet, n'aurait pas été proposé. Je suis d'accord avec le professeur Beaudoin. S'il est légal de partir de la nomination à vie et la réduire à 75 ans, il est légal aussi de faire autre chose. Puisque la nomination à vie n'était pas coulée dans le ciment, le mandat jusqu'à l'âge de 75 ans ne l'est certainement pas non plus.

J'ai trouvé intéressant la façon dont est écrite la Loi constitutionnelle de 1867. Dans un article, on dit qu'un sénateur est nommé à vie et à l'article suivant on dit qu'il est nommé

the age of 75. That means that in order to respect the intention of the legislators, a senator, in order to be in office for life, would have to die before the age of 75.

Historically speaking, we understand where this incongruity comes from, but it is still amusing for someone reading the text to realize that life must necessarily end before the age of 75.

At the time when the legislative council existed, care was taken in section 72 to state the following:

The Legislative Council of Quebec shall be composed of Twenty-four Members... each holding office for the Term of his Life, unless the Legislative of Quebec otherwise provides...

If we apply the general principles of interpretation and section 72 gives the legislature the power to "otherwise provide," are we to infer that the federal legislator did not have the same power because it was not stipulated in the Constitution Act of 1867? We cannot say that it did not occur to them because the rest of the text deals with senators.

The Qualifications of the Legislative Councillors of Quebec shall be the same as of those of Senators.

In 1867, the Parliament in London had thought of giving the power to reduce the term to the legislature. When we look at the provision in the 1867 Constitution Act on the Senate, we see that this reservation does not appear. It could be argued that Parliament's intent was to make that untouchable. However, it is too late to argue that that was the intent, because the term was set at age 75, and this went unchallenged.

I would also like to say that we have to give some meaning to all of the provisions regarding constitutional amendment. Section 44 states:

Parliament may exclusively make laws amending the Constitution of Canada in relation to the executive government of Canada or the Senate.

There would be a strong legal basis for saying that it can do everything regarding the Senate, except that which is excluded in the other sections.

Those are my comments. Once again, I thank you for inviting me to appear before the committee, and I will be pleased to listen to your questions and to Senator Beaudoin's answers. If I can add anything, I would be pleased to do so.

[English]

Senator Austin: I appreciate having this opportunity to question our two witnesses. My old colleague and friend Senator Beaudoin and I have had discussions even on television with respect to these issues. I will come to that in a moment.

I want to ask each of you a question.

Senator Angus: You are on television now, by the way, senator.

jusqu'à 75 ans. Cela veut donc dire que pour respecter l'esprit du législateur, il faudrait que le sénateur, pour pouvoir siéger à vie, meure avant 75 ans.

Sur le plan historique, on comprend d'où vient cette incongruité, mais il est quand même amusant pour la personne qui lit le texte de constater que la vie doit nécessairement se terminer avant l'âge de 75 ans.

À l'époque où le conseil législatif existait, on avait pris la peine, à l'article 72, de dire ceci :

Le conseil législatif se compose de 24 membres. Ils seront nommés à vie à moins que la législature du Québec n'en ordonne autrement.

Si on applique les principes généraux d'interprétation, et l'article 72 donne le pouvoir à la législature d'en ordonner autrement, ne peut-on pas en déduire que le législateur fédéral n'avait pas le même pouvoir parce qu'il n'a pas été réservé dans la Loi constitutionnelle de 1867? On ne peut pas dire qu'ils n'y ont pas pensé parce que tout le reste est relié aux sénateurs.

Les qualifications des conseillers législatifs du Québec seront les mêmes que celles des sénateurs.

En 1867, le Parlement de Londres avait à l'esprit de laisser à la législature le pouvoir de réduire le mandat. Lorsqu'on examine la disposition de la Loi constitutionnelle de 1867 concernant le Sénat, on voit que la même réserve n'existe pas. On pourrait argumenter et dire que l'intention du législateur était de faire que cela soit intouchable. Mais il est trop tard pour plaider cette intention parce que le mandat a été limité à l'âge de 75 ans et ce, sans contestation.

J'aimerais dire également qu'il faut donner un sens à l'ensemble des dispositions sur l'amendement à la Constitution. L'article 44 dit :

Le Parlement a compétence exclusive pour modifier les dispositions de la Constitution du Canada relatives au pouvoir exécutif fédéral au Sénat.

Il serait solide en droit de dire qu'il peut tout faire concernant le Sénat, sauf ce qui est exclu dans les autres articles.

Voilà les remarques que je voulais faire. Encore une fois, je vous remercie de m'avoir invité et j'écouterai avec plaisir les questions que vous poserez et les réponses que donnera le sénateur Beaudoin et si je peux ajouter quelque chose, il me fera plaisir de le faire.

[Traduction]

Le sénateur Austin : Je suis ravi d'avoir l'occasion de poser des questions à nos deux témoins. J'ai déjà participé à des discussions télévisées sur ces questions avec mon ami et ancien collègue, le sénateur Beaudoin. J'y reviendrai dans un instant.

D'abord j'aimerais vous poser à chacun une question.

Le sénateur Angus : Vous êtes actuellement à la télévision, sénateur.

Senator Austin: I like to ignore that because I am not somebody who wants to be a celebrity. I am more interested in the substance than the presentational side of this.

My question is about the \$4,000-dollar qualification; would you explain to us that if we introduced a bill removing that property qualification, could that be done under section 44?

Mr. Beaudoin: I think so. As Professor Tremblay said, it is based on the question of property.

Mr. Cartier was very conservative, in a way. He said that the House of Commons, although very important, had to be "stopped," to a certain extent, and so he thought about a second house, which is our Senate.

Senator Austin: I will explain my question further. If in 1867 you had asked the so-called Fathers of Confederation, particularly those from Quebec, whether the property provision of \$4,000 was an essential characteristic of the Senate they were creating, would they have said yes?

Mr. Beaudoin: Yes.

Senator Austin: You both agree that they would have said yes.

Can an essential characteristic of the Senate be changed under section 44 or does it have to be interpreted into the convention? Take the 1980 reference in which the Supreme Court said that it was a fundamental and essential characteristic. Surely that precedent would apply to the \$4,000 property qualification. If that was an essential characteristic then, it is an essential characteristic today and could not be changed by section 44. An essential characteristic is something that the provinces have control over under the amending formula. Would you accept that argument?

Mr. Tremblay: Could you say in 2006 that \$4,000 is an essential characteristic of anything?

Senator Austin: Could you say that the Constitution and provisions of the Constitution are subject to a doctrine of atrophy?

Mr. Tremblay: Maybe, yes.

Senator Austin: Is that where you are going with your question? I would not agree with that. A constitution stands until it is amended.

Mr. Tremblay: I will give you an example. At one time, \$200 for jurisdictional purposes was the threshold for a provincially appointed judge. More than that was deemed so much that it applied to a superior court justice appointed at the federal level. The Supreme Court said \$200 in 1867 and the Quebec legislature said it will be \$5,000 or so now, although I do not remember the exact figure. The Supreme Court approved that because you have to adapt with the times, and today it stands at \$75,000. Things evolve.

Le sénateur Austin : Je préfère faire fi de la télévision, car je ne veux pas être une célébrité. Le fond m'intéresse beaucoup plus que la forme.

Ma question porte sur la condition de 4 000 \$. Pourrions-nous présenter un projet de loi qui supprimerait la possession d'une propriété d'une valeur de \$4000 en vertu de l'article 44?

M. Beaudoin : Je pense que oui. Comme l'a dit le professeur Tremblay, c'était fondé sur la possession d'une propriété.

D'une certaine façon, l'on pourrait dire que M. Cartier était très conservateur. Il a dit qu'il fallait dans une certaine mesure mettre un frein à la Chambre des communes en dépit de son importance et c'est ainsi qu'il a songé à une autre chambre, qui est notre Sénat.

Le sénateur Austin : Je vous explique ma question. Si en 1867 on avait demandé aux soi-disant Pères de la Confédération, surtout à ceux du Québec, si la possession d'une propriété d'une valeur de 4 000 \$ était une caractéristique essentielle du Sénat, auraient-ils dit que oui?

M. Beaudoin : Oui.

Le sénateur Austin : Vous êtes tous les deux d'accord pour dire que les Pères de la Confédération auraient répondu oui.

Est-ce qu'une caractéristique fondamentale du Sénat peut être modifiée en vertu de l'article 44, ou faut-il l'interpréter dans la Convention? Songez à la référence de 1980, dans laquelle la Cour suprême a dit qu'il s'agissait d'une caractéristique fondamentale et essentielle. Ce précédent s'appliquerait assurément à la possession d'une propriété d'une valeur de 4 000 \$. S'il s'agissait d'une caractéristique essentielle à l'époque, et cette caractéristique est toujours essentielle de nos jours et ne peut pas être modifiée par l'article 44. Les provinces exercent un pouvoir sur une caractéristique essentielle grâce à la formule d'amendement. Êtes-vous d'accord?

M. Tremblay : Pouvez vous dire en 2006, que 4 000 \$ soit une caractéristique essentielle de quoi que ce soit?

Le sénateur Austin : Pouvez-vous dire que la Constitution et ses dispositions sont assujetties à la doctrine de l'atrophie?

M. Tremblay : Peut-être, oui.

Le sénateur Austin : Est-ce la tangente que prend votre question? Je ne suis pas d'accord avec ça. La Constitution reste en vigueur jusqu'à ce qu'elle soit modifiée.

M. Tremblay : Je vais vous donner un exemple. À une certaine époque, un juge nommé au niveau provincial, pour des raisons de compétence, recevait un maximum de 200 \$. Plus de 200 \$ semblerait tellement exorbitant que ça ne s'appliquait qu'à un juge de la Cour suprême nommé au niveau fédéral. La Cour suprême a parlé de 200 \$ en 1867 et la législature du Québec d'environ 5 000 \$, bien que je ne me rappelle plus du montant exact. La Cour suprême a approuvé ce changement parce qu'il faut s'adapter à l'époque, et de nos jours ce chiffre est de 75 000 \$. Les choses changent.

Mr. Beaudoin: In response to the question, I say that it falls under section 44.

[Translation]

Subject to sections 41 and 42, Parliament has exclusive jurisdiction to make laws amending the Constitution in relation to the Senate.

[English]

In 1867, \$4,000 was a good deal of money and could equate \$150,000 in today's terms, although I do not know for certain.

Senator Angus: Someone said \$750,000.

Mr. Tremblay: No one would accept the job today.

Mr. Beaudoin: However, they never changed it and sections 41 and 42 are special — unanimity and 7-50. All the rest falls under section 44. We are not talking about the \$4,000 so it comes under section 44.

Senator Austin: They did not change it in 1982 and kept the \$4,000 figure in our Constitution. When we are elevated to the Senate, we are obliged to sign a legal declaration that we are of the net value of \$4,000. You are saying that we could change that amount under section 44.

Mr. Beaudoin: Yes, of course. Why not?

Senator Austin: As well, we could reduce the age of senators, which is what Bill S-4 proposes; is that correct?

Mr. Beaudoin: Yes.

Mr. Tremblay: That raises the question: Could we dispense totally with that? The fact that you attach a dollar amount to it is one thing but could a person who has declared bankruptcy be a senator? The Charter of Rights would say that because you were bankrupt once does not mean that you cannot be raised from the ashes.

Senator Austin: We could make the provision unilaterally in Parliament that \$4,000 should be \$750,000, if we wanted to do so. That is the essence of your testimony.

Mr. Beaudoin: It is only in Quebec, do not forget.

[Translation]

Senator Dawson: In Quebec, it is in a district, while in Canada it is anywhere in the province.

Mr. Beaudoin: The situation is different in Quebec.

Senator Dawson: In Quebec, it is in a district, but in the other provinces, it is in the province.

M. Beaudoin : Pour répondre à votre question, je dis qu'il s'agit de l'article 44.

[Français]

Sous réserve des articles 41 et 42, le Parlement a compétence exclusive de modifier les dispositions de la Constitution relatives au Sénat.

[Traduction]

En 1867, 4 000 \$ représentait une somme importante qui reviendrait à environ 150 000 \$ de nos jours.

Le sénateur Angus : Certains disent même que ça représente 750 000 \$.

M. Tremblay : Personne n'accepterait cet emploi aujourd'hui.

M. Beaudoin : Toutefois, personne n'a changé ce montant et les articles 41 et 42 restent très spécifiques : il s'agit de l'unanimité et de la formule 7-50. Tout le reste relève de l'article 44. Nous ne parlons pas du montant de 4 000 \$, donc cela relève de l'article 44.

Le sénateur Austin : On n'a pas changé ce montant en 1982 et on a maintenu la somme de 4 000 \$ dans notre Constitution. Lorsque nous sommes nommés au Sénat, nous devons signer une déclaration juridique qui indique que nous possédons une propriété d'une valeur nette de 4 000 \$. Vous dites que l'on pourrait changer ce montant en vertu de l'article 44.

M. Beaudoin : Oui, bien sûr. Pourquoi pas?

Le sénateur Austin : De même, on pourrait abaisser la limite d'âge des sénateurs, et c'est ce que propose le projet de loi S-4; est-ce exact?

M. Beaudoin : Oui.

M. Tremblay : Ce qui pose la question : pourrait-on laisser tomber cela totalement? Le fait que vous attachiez une valeur financière est une chose, mais est-ce qu'une personne qui a déjà déclaré faillite pourrait être nommée sénateur? La Charte des droits vous dirait que ce n'est pas parce que vous avez déjà déclaré faillite que vous ne pouvez pas renaître de vos propres cendres.

Le sénateur Austin : Le législateur pourrait déclarer unilatéralement que ces 4 000 \$ devraient être désormais 750 000 \$, s'il le veut. C'est ce que vous dites essentiellement.

Le sénateur Beaudoin : Ce n'est qu'au Québec, ne l'oubliez pas.

[Français]

Le sénateur Dawson : Au Québec, c'est dans un district, au Canada c'est n'importe où dans la province.

M. Beaudoin : C'est différent au Québec.

Le sénateur Dawson : Au Québec, c'est dans un district, mais dans les autres provinces, c'est dans leur province.

Mr. Beaudoin: People say that Quebec is distinct. That is true for the Civil Code and the French language. That is so obvious that I will not go into it. But this is also true of the “\$4,000,” to some extent. As far as I am concerned, this clearly comes under section 44.

[English]

I do not understand how it could be fall under sections 41 or 42.

Senator Austin: Allow me to read something expressed by Professor Guy Tremblay, Faculty of Law at Laval University. He wrote to this committee:

In my opinion, Bill S-4 cannot be passed by Parliament alone, section 44 of the Constitution Act, 1982 notwithstanding. I do not think that the Act nullified the Supreme Court's 1980 ruling that “it is not open to Parliament to make alterations which would affect the fundamental features, or essential characteristics of the Senate.” This opinion is set out in greater detail on pages 229-233 of the textbook that I published with Henri Brun (*Droit constitutionnel*, 4th ed., Éditions Yvon Blais, 2002). Bill S-4 would in my opinion alter a fundamental feature of the Senate. Senators who can currently sit until the age of 75 have, overall, more maturity, wisdom and independence than senators would have who were appointed for a renewable eight-year term. This feature cannot be dissociated from one of the roles originally defined for the Senate, that of giving legislation “sober second thought.”

That is why I started with the \$4,000 provision that is, within this definition, an essential feature. I gather each of you does not agree with Guy Tremblay.

Mr. Tremblay: That is because the amending formula of 1982 has precedence over everything. If section 44 states that Parliament can modify the Constitution, with respect to the Senate, then look in the other provisions where it states the powers of the Senate, their mode of selection and the number of senators versus the number of members of the House. There is no provision which deals with conditions like that. I assume that inclusion is *unius est exclusius alterius* and if they saw fit to put specific matters on other provisions it means that it is untrammelled under section 44.

Senator Austin: We have opinions going in all directions.

For example, Professor Beaudoin, we had a discussion here, led by Senator Murray, on whether the Supreme Court Act, which is an act of the Parliament of Canada, could be removed. What you have done is referred to section 41, which is a constitutional reference to the composition of the Supreme Court of Canada, however, it says nothing about its existence.

M. Beaudoin : Des gens disent que le Québec est spécifique. C'est vrai pour le Code civil, la langue française. C'est tellement évident que je ne reviens pas là-dessus. Mais le « 4 000 \$ » aussi dans une certaine mesure. Pour moi, cela tombe certainement sous l'article 44.

[Traduction]

Je ne comprends pas comment cela pourrait relever des articles 41 ou 42.

Le sénateur Austin : Permettez-moi de vous lire l'opinion du professeur Guy Tremblay de la Faculté de droit de l'Université Laval. Il a écrit au comité :

Selon moi, le projet de loi S-4 ne peut pas être adopté par le Parlement fédéral seul, nonobstant l'article 44 de la Loi constitutionnelle de 1982. Je crois que cette loi n'a pas rendu caduque l'arrêt que la Cour suprême a rendu en 1980 en vertu duquel les caractéristiques fondamentales ou essentielles du Sénat ne peuvent être changées par le seul Parlement fédéral. Cette opinion est invoquée aux pages 229 à 233 du traité que j'ai publié avec Henri Brun (*Droit constitutionnel*, 4^e éd., Éditions Yvon Blais, 2002). Or, le projet de loi S-4 porte atteinte, selon moi, à une caractéristique fondamentale du Sénat. En effet, les sénateurs pouvant actuellement siéger jusqu'à 75 ans ont globalement plus de maturité, de sagesse et d'indépendance que des sénateurs qui seraient nommés pour des mandats de huit ans renouvelables. Cet aspect des choses n'est pas dissociable d'un des rôles envisagés à l'origine pour le Sénat, celui d'accorder au projet de loi un « second examen objectif ».

Voilà pourquoi j'ai commencé avec la possession de propriété d'une valeur de 4 000 \$ qui est, dans le cadre de cette définition, une caractéristique fondamentale. J'imagine que ni l'un ni l'autre n'êtes d'accord avec Guy Tremblay.

M. Tremblay : C'est parce que la formule d'amendement de 1982 prime tout le reste. S'il est dit à l'article 44 que la Parlement peut modifier la Constitution, en ce qui concerne le Sénat, alors allez lire les autres dispositions où l'on énonce le pouvoir du Sénat, le mode de nomination et le nombre de sénateurs par rapport au nombre de membres de la Chambre des communes. Il n'y a aucune disposition qui traite de conditions comme celles-là. J'imagine que cette inclusion est *unius est exclusius alterius*, et si l'on a jugé bon d'ajouter des mentions spécifiques dans d'autres dispositions, cela veut dire qu'on ne peut pas y toucher en vertu de l'article 44.

Le sénateur Austin : Nous entendons des opinions qui vont dans tous les sens.

Par exemple, professeur Beaudoin, nous avons eu une discussion ici, menée par le sénateur Murray, sur la question de savoir si la Loi sur la Cour suprême, qui est une loi du Parlement du Canada, pouvait être abrogée. Vous vous êtes reporté à l'article 41, qui est une référence constitutionnelle relative à la composition de la Cour suprême du Canada, cependant, on n'y

It says you cannot change the composition of the Supreme Court of Canada, but it does not say Parliament is barred from abolishing the Supreme Court of Canada Act.

Mr. Beaudoin: The Supreme Court of Canada did not exist in 1867. It was created in 1875.

Look at section 41. The decision of the court in 1980 is superceded because in 1982 we patriated the Constitution. We enshrined in the Constitution, finally, after 50 years, everything in the field of amendments. Look at the amendments: Section 44, section 41 and section 42. They apply to the Senate. With section 41 there is unanimity. The Supreme Court is there.

Senator Austin: We are referring to its composition.

Mr. Beaudoin: If you cannot deal with the composition of the court, *a fortiori* you cannot destroy the court.

Senator Austin: I do not know why you make that argument.

Composition is one category and the nature is another.

Mr. Beaudoin: No, the Supreme Court is in the Constitution, because of section 41. It is the same reasoning as the abolition of the Senate.

Senator Austin: You are arguing intention. The moment you argue intention you are saying the amendment, referring to section 41 composition, suggests an intention to constitutionalize the Supreme Court of Canada, but you have to argue intention. When you argue intention then you move to Guy Tremblay's arguments.

Mr. Beaudoin: Mr. Tremblay is not the Supreme Court or the Constitution. If the Constitution states that the composition of the Supreme Court cannot be dealt with except with unanimity, *a fortiori*, it is the same thing for the existence of court. The court is enshrined in the Constitution now.

The Supreme Court is there. You cannot even touch the composition, except with unanimity. If you want to set aside the existence of the court, it is unconstitutional, and I would plead that in the Supreme Court.

[Translation]

Senator Angus: I would like to extend a very warm welcome to both of you.

[English]

It is very refreshing to have both of you here at the same time. It is helpful to have a view from the private sector in terms of the practice of law.

Mr. Tremblay, thank you for coming. I address my first question to you, if I may.

You made a good point. It warmed the cockles of all our hearts when you indicated that the alleged public opinion about the Senate is not necessarily accurate and that we

dit pas un mot sur son existence. Il est dit qu'on ne peut pas modifier la composition de la Cour suprême du Canada, mais on ne dit pas que le législateur n'a pas le droit d'abroger la Loi sur la Cour suprême du Canada.

M. Beaudoin : La Cour suprême du Canada n'existait pas en 1867. Elle a été créée en 1875.

Voyez l'article 41. Le jugement du tribunal de 1980 est déposé parce que c'est en 1982 que nous avons rapatrié la Constitution. Nous avons inscrit dans la Constitution, enfin, après 50 ans, tout ce qui concernait les amendements. Considérez les amendements : l'article 44, l'article 41 et l'article 42. À propos de l'article 41, il y a l'unanimité. La Cour suprême est là alors.

Le sénateur Austin : Nous parlons de sa composition.

M. Beaudoin : Si vous ne pouvez pas traiter de la composition de la cour, *a fortiori* vous ne pouvez pas détruire la cour.

Le sénateur Austin : Je ne vois pas pourquoi vous me dites cela.

La composition, c'est une chose, et la nature de la cour, c'en est une autre.

M. Beaudoin : Non, la Cour suprême se trouve dans la Constitution, à cause de l'article 41. C'est le même raisonnement que pour l'abolition du Sénat.

Le sénateur Austin : Vous plaidez l'intention. Dès qu'on plaide l'intention; on se retrouve à dire que l'amendement, en ce qui concerne la composition à l'article 41, suggère l'intention de constitutionnaliser la Cour suprême du Canada, mais pour cela, il faut plaider l'intention. Si vous plaidez l'intention, vous vous rapprochez des arguments de Guy Tremblay.

M. Beaudoin : M. Tremblay n'est pas la Cour suprême ni la Constitution. Si la Constitution dit que l'on ne peut pas modifier la composition de la Cour suprême, sauf si on a l'unanimité, *a fortiori*, c'est comme dire que la cour existe. L'existence de la cour est désormais inscrite dans la Constitution.

La Cour suprême est là. On ne peut même pas toucher à sa composition, sauf si on a l'unanimité. Si vous voulez contester l'existence de la cour, ce n'est pas constitutionnel et j'irais à la Cour suprême pour contester cela.

[Français]

Le sénateur Angus : Je vous souhaite, à tous les deux, la plus chaleureuse bienvenue.

[Traduction]

Il est très rafraîchissant de vous entendre tous les deux au même moment. Il est bon d'entendre l'opinion du secteur privé pour ce qui concerne la pratique du droit.

Monsieur Tremblay, merci d'être venu. Si vous le permettez, je vais vous adresser ma première question.

Vous avez avancé un bon argument. Vous nous avez réchauffés le cœur à tous lorsque vous avez dit que l'opinion qu'on prête au public à propos du Sénat n'est pas nécessairement exacte, et que

should not be stampeded into reforming or making amendments to the structures of the Senate for the wrong reasons.

You then indicated that, in the current environment of democracy, it is probably anomalous to have senators appointed. However, I thought you opened the door to a form of appointment that might pass muster when you alluded to how judges, for example, of our federal tribunals are appointed these days. You indicated the committee of the bar and the committee of the judicial council, et cetera. Could you elaborate on that? Professor Beaudoin, if you have a comment as well, I would like to hear it. I have been grappling, as have others, to find ways that we might address this democratic issue — flaw, if you will — without having a huge comprehensive constitutional conference.

Mr. Tremblay: When I read the transcript, and also the text, I was a bit surprised by the importance given to the notion of the senators being independent. If you have, for instance, a renewable mandate it could affect the independence of the senators because they will want to please the master of the day.

This notion of independence is between the judiciary and the legislative branches, but we are talking about a subset of independence within the legislative body, which is the Parliament of Canada. Today, with party caucuses, you are independent as much as you want, but you belong to, let us say, a trend where that is part of yourself.

There is nothing wrong with somebody, who has a power to appoint establishing conditions within which he will appoint. If, in his or her wisdom he or she decides to create mechanisms which allow for consultation, for instance, before appointing the Chief Justice of Canada, it is considered a good idea to consult the attorneys general of the provinces, there is nothing to prevent one from doing it.

That is why I gave the example of the Canadian Judicial Council. The Constitution states that the Governor General will appoint judges along with the same wording that the Governor General will appoint senators. There is a whole body of rules, regulations and even laws, which give some guidelines to the ultimate decider, the Governor General. I do not see why it should not be feasible on a practical standpoint, pending the day that everyone will agree to everything in Canada. There is nothing wrong with improving the situation by putting together mechanisms that get closer not to perfection, but to a more perfect system.

As I said, if you do it long enough, 10 years or 15 years, then it becomes a convention and part of the way of doing things. The cabinet is not mentioned in the Constitution, and there is nothing more important than the cabinet.

Mr. Beaudoin: Responsible government is not mentioned.

nous ne devrions pas nous laisser bousculer pour ce qui est de réformer ou d'apporter des modifications aux structures du Sénat pour de mauvaises raisons.

Vous avez dit ensuite que, dans le contexte actuel de la démocratie, la nomination des sénateurs est peut-être anormale. Mais cependant, j'ai cru comprendre que vous ouvriez la porte à un mode de nomination qui serait acceptable lorsque vous avez parlé par exemple de la manière dont les juges de nos Cours fédérales sont nommés actuellement. Vous avez parlé du comité du Barreau et du comité du conseil de la magistrature, etc. Pouvez-vous nous donner plus de détails à ce sujet? Monsieur Beaudoin, si vous avez également commentaire à ce sujet, j'aimerais l'entendre. Comme d'autres, je me suis débattu pour trouver remède à ce problème de démocratie — cette lacune, si vous voulez — sans qu'on ait pour autant une conférence constitutionnelle qui n'en finirait plus.

M. Tremblay : Lorsque j'ai lu la transcription, ainsi que le texte, j'ai été un peu surpris par l'importance qu'on accorde à l'indépendance des sénateurs. Si, par exemple, vous aviez un mandat renouvelable; l'indépendance des sénateurs pourrait s'en trouver réduite parce qu'ils seraient de tenter de plaire au maître du jour.

Lorsqu'on parle d'indépendance, c'est de l'indépendance de la magistrature par rapport aux organes législatifs, mais on parle ici d'une autre forme d'indépendance au sein d'un corps législatif, qui est le Parlement du Canada. Aujourd'hui, avec le caucus des partis, on peut être indépendant autant qu'on le veut, mais disons que l'on appartient à un courant qui fait partie de vous-même.

Il n'y a rien de mal à ce qu'une personne qui a le pouvoir de faire des nominations établisse les conditions selon lesquelles il va procéder à ces nominations. Si, dans sa sagesse, il ou elle décide de créer des mécanismes qui autoriseront des consultations, par exemple, avant la nomination du juge en chef du Canada, on considère que c'est une bonne chose que de consulter les procureurs généraux des provinces, rien ne l'empêche de faire ça.

Voilà pourquoi j'ai cité l'exemple du Conseil canadien de la magistrature. La Constitution dit que le gouverneur général nommera les juges, et le libellé est à peu près le même pour la nomination des sénateurs par le gouverneur général. Il y a tout un ensemble de règles, de règlements et même de lois qui servent de lignes directrices au décideur ultime, soit le gouverneur général. Je ne vois pas pourquoi cela ne pourrait pas se faire sur le plan pratique, dans l'attente du jour où tout le monde se sera mis d'accord sur tout au Canada. Il n'y a rien de mal à améliorer la situation en mettant en place des mécanismes qui nous rapprochent non pas de la perfection, mais d'un système plus parfait.

Comme je l'ai dit, si vous faites cela pendant assez longtemps, disons 10 ou 15 ans, cela devient alors une convention, et entre dans la façon de faire les choses. Le cabinet n'est pas mentionné dans la Constitution, mais il n'y a rien de plus important que le Cabinet.

M. Beaudoin : On ne mentionne pas non plus le gouvernement responsable.

Senator Angus: Professor Beaudoin, did you want to add to that response?

Mr. Beaudoin: Yes. The Constitution is composed of the constitutional statutes, the decisions of the Supreme Court and the conventions of the Constitution. If we go against the text of the Constitution, we may go before the courts and the courts have full power.

Regarding the conventions of the Constitution, the court may identify a convention but it cannot do more than that. In other words, the remedy, if you go against a convention of the Constitution, is Parliament. The matter has to be settled there. However, if it is in the text of the Constitution or the decision of the courts, then the court will rule.

We have conventions. The liability of the government is a convention of the Constitution in the sense that if the government is defeated on a budget, it is a convention of the Constitution and we know what happens in a case such as that. However, if you go against the text of the Constitution, then you may go before the courts.

We have many conventions of the Constitution but the remedy is different. If you go against a convention, the remedy is Parliament. If you go against the Constitution, the remedy is the court. This is our system.

The Prime Minister has very strong powers of appointment, but we do not yet know what phase two of this process will be. Suppose phase one is adopted; in my opinion, Bill S-4 is constitutional. However, the second phase is much more difficult than the first one because you need seven provinces with 50 per cent of the population. I have attended many constitutional conferences. It is very interesting, but the fact is that sometimes we do not succeed.

To change an institution like the Senate is like changing the division of powers. It is like many things of that sort.

Yes, the Senate would be more democratic if it were elected, and the Prime Minister would be losing a lot of power because the last word would be with the population and not with the Prime Minister. Do not forget that point. I do not know what will happen in October or December, but I will be reading the outcome very closely.

Senator Angus: Among the witnesses who have shared their interesting thoughts with us, several raised the concept of a citizens' assembly. I do not know whether either of you saw that. I am referring principally to Mr. Gibson from British Columbia, where they actually implemented the concept of a citizens' assembly to study electoral reform in that province. It piqued our curiosity because if one is looking for an ultimately conventional vehicle, it is short of a 7-50 type of

Le sénateur Angus : Monsieur Beaudoin, vouliez-vous ajouter un mot?

M. Beaudoin : Oui. La Constitution est composée de lois constitutionnelles, des arrêts de la Cour suprême et des conventions de la Constitution. Si on va à l'encontre du texte de la Constitution, il faut s'adresser aux tribunaux, et les tribunaux sont alors tout puissants.

En ce qui concerne les conventions de la Constitution, la cour peut définir une convention mais rien de plus. Autrement dit, le recours, si vous allez à l'encontre d'une convention de la Constitution, c'est le Parlement. La question doit être réglée à son niveau. Cependant, s'il s'agit d'une question qui figure dans le texte de la Constitution ou dans la jurisprudence, ce sont alors les tribunaux qui trancheront.

Nous avons des conventions. La responsabilité du gouvernement est une convention de la Constitution au sens où, si le gouvernement est battu sur un budget, c'est une convention de la Constitution qui intervient, et nous savons ce qui se passe dans un cas pareil. Cependant, si vous allez à l'encontre du texte de la Constitution, vous devrez peut-être devoir vous adresser aux tribunaux.

Nous avons de nombreuses conventions dans la Constitution, mais les recours ne sont pas les mêmes. Si vous allez à l'encontre d'une convention, votre recours est le Parlement. Si vous allez à l'encontre de la Constitution, votre recours est devant les tribunaux. C'est ainsi que notre système fonctionne.

Le premier ministre dispose de pouvoirs très étendus pour ce qui est des nominations, mais nous ne savons pas encore en quoi consistera la phase deux de ce processus. Disons qu'on adopte la phase un, à mon avis, le projet de loi S-4 est constitutionnel. Cependant, la seconde phase sera beaucoup plus difficile que la première parce qu'il vous faudra l'accord de sept provinces regroupant 50 p. 100 de la population. J'ai assisté à de nombreuses conférences constitutionnelles. C'est toujours très intéressant, mais le fait est que parfois, on ne réussit pas.

Modifier une institution comme le Sénat, c'est comme modifier la répartition des pouvoirs. Il y a beaucoup de choses comme ça.

Oui, le Sénat serait plus démocratique si ses membres étaient élus, et le premier ministre y perdrait beaucoup de pouvoir parce que c'est la population qui aurait le dernier mot, et non plus le premier ministre. N'oubliez pas cela. Je ne sais pas ce qui va arriver en octobre ou en décembre, mais je vais suivre la question très attentivement.

Le sénateur Angus : Parmi les témoins qui nous ont communiqué leurs réflexions intéressantes, plusieurs ont mentionné la notion d'une assemblée de citoyens. Je ne sais pas si vous avez eu connaissance de cela. Je songe surtout à M. Gibson de la Colombie-Britannique, où l'on a en effet mis en œuvre le concept d'une assemblée de citoyens pour étudier la question de la réforme électorale dans cette province. Cela a piqué notre curiosité parce que si l'on recherche un véhicule

amendment to the Constitution to provide for a more democratic way of getting appointments made. What do you think about that proposal?

Mr. Beaudoin: I am sure that they do not want to make a convention. We have an appointed Senate and some people say we should have a Senate that is elected; it is quite a change. It is fantastic. It may be done with Ottawa and seven provinces encompassing 50 per cent of the population. If you do not have it, there would be no elected Senate.

If the first one is adopted, Bill S-4, it will stay there. I do not know what the reaction will be. That is political. I am more interested in law than in politics, although politics is very important.

We have two phases here. Bill S-4 is the first step and is the easy one. Phase two is not yet here. We do not have a bill regarding elections, a bill that enshrines in the Constitution the concept that the population will have the last word. However, I know, legally speaking, what may take place and we are here for that reason.

Mr. Tremblay: On the question of democracy, I suppose a citizens' assembly is akin to consensus building, but to do that in a country like Canada is extremely difficult. It is one of those countries where elections every two to five years followed by leadership, although it squeals and yells at certain places, is better than a general referendum, which is what a citizens' assembly amounts to.

Senator Angus: I think the concept was that there would be one in each region. There might be four or five regions of Canada and each would have a citizens' assembly.

Mr. Tremblay: I see what you mean; maybe.

Senator Angus: It is a concept that was raised earlier.

[Translation]

Senator Dawson: I would like to start by thanking you for accepting our invitation, because, unless I am mistaken, you are our first witnesses from Quebec. We will be hearing from another very important one this evening.

As you mentioned earlier, Mr. Tremblay, the main objective is to move public opinion forward. You have been working on this issue for many years, Mr. Beaudoin, as both a professor and a senator.

I would also like to thank the Prime Minister for tabling the bill in the Senate so that we could discuss it.

Mr. Beaudoin, your work as a professor is precious, and would doubtless be even more precious if you were still here with us in the Senate.

A few days ago, the Prime Minister was seated exactly where you are and told us that within a few months or perhaps even a few weeks, he was going to be tabling the second phase of his

conventionnel en tout point, il faut absolument une formule de révision constitutionnelle du genre 7-50 pour trouver un moyen plus démocratique de procéder à des nominations. Que pensez-vous de cette proposition?

M. Beaudoin : J'ai la conviction qu'ils ne veulent pas établir une convention. Nous avons un Sénat dont les membres sont nommés, et certains disent que nous devrions avoir un Sénat dont les membres sont élus; c'est tout un changement. C'est fantastique. Cela peut se faire avec l'accord d'Ottawa et sept provinces regroupant 50 p. 100 de la population. Faute de quoi le Sénat ne sera jamais élu.

Si la première mesure est adoptée, le projet de loi S-4, nous allons vivre avec. J'ignore quelle sera la réaction. C'est une question politique. Je m'intéresse davantage au droit qu'à la politique, mais la politique est très importante aussi.

Nous avons deux phases ici. Le projet de loi S-4 est le premier pas et c'est la phase facile. Nous ne sommes pas encore rendus à la phase deux. Nous n'avons pas un projet de loi qui inscrit dans la Constitution le concept selon lequel la population aura le dernier mot. Cependant, je sais, sur le plan juridique, ce qui peut se passer, et c'est pour ça que nous sommes ici.

M. Tremblay : A propos de la question de la démocratie, j'imagine qu'une assemblée de citoyens, c'est comme bâtir un consensus, mais pour y parvenir dans un pays comme le Canada, c'est extrêmement difficile. Nous sommes l'un de ces pays où les élections ont lieu à tous les deux ou cinq ans, suivies de course au leadership, et même si ça grince et qu'on hurle à certains endroits, ça vaut mieux qu'un référendum, ce qu'est au fond une assemblée de citoyens.

Le sénateur Angus : Je crois qu'on songeait à en tenir une dans chaque région. Il y aurait peut-être quatre ou cinq régions du Canada, et chacune aurait son assemblée de citoyens.

M. Tremblay : Je vois ce que vous voulez dire; peut-être.

Le sénateur Angus : C'est une notion dont on a fait état plus tôt.

[Français]

Le sénateur Dawson : J'aimerais tout d'abord vous remercier d'avoir accepté notre invitation car, si je ne m'abuse, vous êtes les premiers témoins du Québec à comparaître devant nous. Nous en accueillerons un autre très important ce soir.

Comme vous l'avez mentionné plus tôt, monsieur Tremblay, le premier objectif est de faire avancer l'opinion publique. M. Beaudoin, vous travaillez sur ce dossier depuis de nombreuses années, tant comme professeur que comme sénateur.

Je remercie également le premier ministre d'avoir fait déposer le projet de loi au Sénat afin que nous puissions en débattre.

M. Beaudoin, votre démarche est précieuse comme professeur, et elle le serait sans doute d'avantage si vous étiez toujours ici, avec nous.

Le premier ministre, il y a quelques jours, était assis exactement à votre place et nous disait que, dans quelques mois, et peut-être même quelques semaines, il allait déposer la phase deux de ce

reform package. We already know that the second phase is coming and that it is not purely hypothetical. It is a firm commitment made by the Prime Minister during his appearance before a Senate committee.

You have said that you would “distinguish between the two topics.” My difficulty is this. As you know, we have Senate districts in Quebec. Senator Watt’s Senate district does not appear on this map, because the map reflects the situation that existed in 1864 and it did not include Northern Quebec. If we start talking about elections without having dealt with the problem of the practical application in Quebec of an electoral map that dates back to 1867, that was drawn up based on the situation in 1864 — and this is part of the Constitution; there is no section 44, 42 or 41 in Quebec, it is clear that there is an exception — how can you state that you could accept that senators would be appointed for eight years, since we know that eventually senators will be elected, but we do not know how they will be elected in Quebec?

I would also like to let you know, Mr. Beaudoin, that your name has been mentioned several times. One of the first witnesses said that one of the good things that was done during the discussions on Meech Lake was the appointment of four people from Quebec by Mr. Mulroney. They had been recommended by the Quebec premier for positions in the Senate. Once again, you acknowledge the distinct nature of Quebec, as Mr. Mulroney did. And the witness said that two of the four individuals appointed were excellent, and one of them was yourself. He did not say what the poor appointments were.

You are saying that we must make a distinction, and I am wondering what electoral process will take into account Quebec’s distinct situation, with 24 districts, in order to ensure that the regions of Quebec are represented in this chamber.

Mr. Beaudoin: I understand your point, but there are two phases to the process. What can I say, I am not directing things. Initially, the government wants to limit the mandate of senators. The idea is to have an elected Senate someday. That is true. However, for the time being, we know that the term of office of a senator will be eight years. An eight-year mandate makes much more sense.

I have read a great deal on Upper Chambers and I sat as a senator for 15 years. I even made some speeches. I said that we should be elected, someday. I also said that those who had already been appointed would remain in the Senate until age 75. At the time, things were going much better. However, technically speaking, a good democracy should have an elected Senate, because most Senates are elected bodies. And that makes sense. Long live democracy, after all!

There are two phases in this package: the first is important, and I believe it is constitutional; I cannot say what will happen with the second, I cannot say what it will be. Will the Prime Minister lose his power to appoint senators? Will there be an election with

projet de réforme. Nous savons déjà que cette deuxième phase s’en vient et qu’elle n’est pas purement théorique ou potentielle. Elle constitue un engagement ferme du premier ministre devant un comité du Sénat.

Or, vous nous dites « on va séparer les deux sujets ». Ma difficulté est la suivante. Comme vous le savez, nous avons au Québec des districts sénatoriaux. Le district sénatorial du sénateur Watt ne figure pas sur cette carte, car celle-ci est basée sur la situation qui existait en 1864 et qui ne comprenait pas le Nord du Québec. Si on commence à prévoir des élections sans avoir réglé le problème à savoir quelle sera l’application pratique au Québec d’une carte électorale datant de 1867, qui se base sur la situation qui régnait en 1864 — et elle fait partie de la Constitution; il n’y a pas de 44, 42, 41 au Québec, c’est clair qu’il y a une exception — comment pouvez-vous affirmer qu’on accepterait qu’un sénateur soit nommé pour un mandat de huit ans, sachant qu’éventuellement les sénateurs seront élus, sans savoir de quelle façon ils seront élus au Québec?

D’ailleurs, j’aimerais vous faire remarquer, monsieur Beaudoin, que vous avez été mentionné à quelques reprises. Un des premiers témoins a dit qu’un des bons processus qui avait eu lieu lors des discussions du lac Meech avait été la nomination par M. Mulroney de quatre personnes du Québec, recommandées par le premier ministre du Québec, pour combler des postes au Sénat. Encore une fois, vous reconnaissez la nature distincte du Québec, comme M. Mulroney l’avait reconnue, et le témoin a dit que deux des quatre personnes nommées avaient été d’excellentes nominations, dont la votre. Il n’a pas précisé les mauvaises nominations.

Vous me dites que l’on doit faire la distinction et vous me laissez songeur à savoir quel sera le processus électoral qui répondra à la position fondamentale de distinction du Québec, 24 districts, afin de s’assurer que les régions du Québec soient représentées en cette Chambre.

M. Beaudoin : Je vous comprends très bien, mais il y a deux phases. Que voulez-vous, ce n’est pas moi qui mène le processus. Dans un premier temps, le gouvernement, veut restreindre la durée du mandat des sénateurs. Il a une idée derrière la tête, c’est d’avoir un jour un Sénat élu. Cela est vrai. Mais pour le moment, on sait que la durée du mandat sera pour huit ans. Un mandat de huit ans a beaucoup de bon sens.

J’ai lu beaucoup sur les Chambres hautes, et j’ai siégé 15 ans au Sénat. J’ai même fait des discours. Je disais qu’on devrait un jour être élu. J’ai aussi dit que ceux qui avaient déjà été nommés resteraient au Sénat jusqu’à l’âge de 75 ans. À ce moment-là, tout allait beaucoup mieux. Mais, techniquement, en bonne démocratie, on devrait avoir un Sénat élu parce que la plupart des Sénats sont élus. Et cela a du bon sens. Vive la démocratie après tout !

Il y a deux phases : la première est importante et je pense qu’elle est constitutionnelle; la deuxième, je ne peux pas dire ce qui va arriver, je ne peux pas dire ce que sera. Le premier ministre va-t-il perdre son pouvoir de nomination? Est-ce que ce

a federal law? Or will we leave this decision up to the provinces? I am sure this will not be left up to the provinces. So senators will be chosen during an election.

Phase two begins when the legislation is tabled in the fall. Then we will know where we are going. If the Prime Minister says that he wants an elected Senate, then he will have to follow section 42. That is very difficult. It involves changing the number of senators for each province, changing the method of selection and changing the powers of the Senate. I do not think they will touch the powers of the Senate. There are enough problems as it is, without creating others.

Senator Dawson: Mr. Beaudoin, the government House leader in the Senate has said that this bill was important and that the intention was to have a stronger Senate. Given that there is a distribution of powers, someone is going to lose out. It will be either the House of Commons or the provinces or the Council of the Federation. If we strengthen the power of the Senate by appointing senators or electing them for eight years, somebody somewhere is going to lose out. You say that we should pretend that the Prime Minister did not tell us that he intended to have senators elected. I cannot do that. I must take the Prime Minister's comments into account.

Mr. Beaudoin: We cannot deal with everything at once. There is a phase one and a phase two. You say that we do not know what phase two will be and that we will not comment on phase one until we know what phase two involves.

Senator Dawson: If the bill is to be tabled in November, why not wait?

Mr. Beaudoin: You do what you like. You say that this will give more power to the Senate, and you are right in that. There is nothing to say that the House of Commons will approve, because this takes power away from it.

Senator Dawson: Does it take power away from the House of Commons or from the provinces?

Mr. Beaudoin: Nothing is taken away from the provinces.

Senator Dawson: If the Senate is strengthened, possibly with a role as a regional representative because senators will be elected, senators will inevitably say: "I was elected in Quebec or in Ontario and I am going to defend the interests of that province."

Mr. Beaudoin: Yes, but let us come back to the House of Commons. The House of Commons is important. It has the last word in many areas. Members of Parliament will say that this takes power away from them and gives more to the Senate, so will they go against the bill?

At the time of Sir George-Étienne Cartier and Sir John A. Macdonald, the number of senators was 24, 24 and 24. Later, in 1915, there were 24 senators for the west. The west is much stronger than the Maritimes and yet it has fewer senators. People say that this makes no sense. We will give 12 senators to B.C., seven to the other provinces and not touch the numbers elsewhere. Some people in Quebec and Ontario say that they

sera une élection avec une loi fédérale? Ou allons-nous laisser cette décision aux provinces? Je suis convaincu que ce ne sera pas les provinces. Alors ce sera lors d'une élection.

La phase deux commence quand la loi sera déposée à l'automne. Là on saura où on s'en va. Si le premier ministre dit qu'il veut un Sénat élu, il faut alors suivre l'article 42. C'est très difficile de suivre l'article 42 : c'est changer le nombre de sénateurs par province, changer la sélection et changer les pouvoirs du Sénat. Je pense qu'ils ne toucheront pas aux pouvoirs du Sénat. Il y a assez de problèmes, on n'est pas pour en créer d'autres.

Le sénateur Dawson : Monsieur Beaudoin, le leader du gouvernement au Sénat a dit que ce projet de loi était important et que l'on voulait un Sénat plus fort. Dans un monde où il y a un partage de pouvoirs, quelqu'un va en perdre. Ce sera soit la Chambre des communes ou les provinces ou le Conseil de la fédération. Si on renforce le pouvoir du Sénat parce qu'on nomme les sénateurs ou qu'on les fait élire pour huit ans, quelque part, il y a un perdant. Vous dites qu'on devrait faire semblant que le premier ministre ne nous a pas dit qu'il allait faire élire les sénateurs. Je ne peux pas faire cela. Je suis obligé de tenir compte des propos du premier ministre.

M. Beaudoin : On ne peut pas tout régler en même temps. Il y a une phase un, il y a une phase deux. Vous dites qu'on ne sait pas en quoi consiste la phase deux et on ne se prononcera pas sur la phase un tant qu'on ne saura pas en quoi consiste la phase deux.

Le sénateur Dawson : Si le projet est déposé au mois de novembre, pourquoi ne pas attendre?

M. Beaudoin : Vous faites ce que vous voulez. Vous dites que cela donne plus de force au Sénat et vous avez raison. Rien ne prouve que la Chambre des communes va dire oui, parce que cela lui enlève des pouvoirs.

Le sénateur Dawson : Cela enlève des pouvoirs à la Chambre des communes ou aux provinces?

M. Beaudoin : On n'enlève rien aux provinces.

Le sénateur Dawson : Si on renforce le Sénat, possiblement comme rôle de représentation régionale parce que les sénateurs sont élus, inévitablement les sénateurs vont dire : « moi, j'ai été élu au Québec ou en Ontario et je défends les intérêts de l'Ontario. »

M. Beaudoin : Oui, mais revenons à la Chambre des communes. La Chambre des communes est importante, elle a le dernier mot dans bien des domaines. Les députés de la Chambre des communes diront-ils que si cela leur enlève des pouvoirs et donne plus de force au Sénat donc, ils vont voter contre le projet de loi?

Dans le temps de Sir George Étienne Cartier et de Sir John A. Macdonald le nombre de sénateurs était 24, 24, 24. Après, en 1915, 24 sénateurs pour l'Ouest. L'Ouest est beaucoup plus fort que les maritimes et ils ont moins de sénateurs. Les gens disent que cela n'a pas de bons sens. On va en donner 12 sénateurs à la Colombie-Britannique, 7 sénateurs aux autres provinces et on ne touchera pas au reste. Il y a des gens du Québec et de l'Ontario

already have 24 senators and that this package gives them absolutely nothing. So some are even in favor of abolishing the Senate.

The Chairman: I am sorry, but I must interrupt you dear former colleague. Would you care to add something, Mr. Tremblay?

Mr. Tremblay: It depends on how it is done. When it was based on 24, 24 and 24, clearly the Parliament of the day wanted a regional balance with these numbers. In the United States, the state of Iowa has two senators, and so does New York. The idea was to achieve that objective. It depends how it is done. If you have a set number of senators for Quebec, they will be elected in Quebec, and that will allow the regions of Canada to offset the mathematical results by adding Canadians throughout Canada and the breadth of Ontario. It all depends how it is done.

There is something that disturbs me personally. I understand the step-by-step, theory, but is it not true that this is a doomed reform for the following reason: we will proceed and make some progress — a Senate with limited terms — and since the rest is too complicated, nothing will be done?

Mr. Beaudoin: That could happen.

Senator Dawson: That would be unfortunate.

Senator Chaput: It is always a pleasure to see you again, Mr. Beaudoin. I believe Mr. Tremblay mentioned in his presentation that it is important for democracies to review their institutions and that we must be open to reform. However, reform must be carried out for the right reasons. I considered the reasons that brought us here today?

To begin with, we cannot have to ignore that this bill is the result of an election promise made by the government in power and that it wants to keep its promise. I respect that. Any government that makes a promise during an election must keep its promises, that is a very important principle. It is a very good reason.

The other reason, which is very important to me, is that Canadians want Senate reform. In my province, Manitoba, the francophones I meet at the corner café and in shopping centres, for example, want Senate reform, despite the fact that those who know me know that Senate reform is a great deal of work.

I have always believed in and continue to believe in set terms. However, in this case, given that corporate memory is so important for this Senate, I think eight years is too short. However, I will come back to this point later.

It is difficult to focus solely on Bill S-4 without thinking about what will happen to us, because we are well aware that the Prime Minister will be coming forward with another bill on electing senators. So it is very difficult to completely separate the two phases.

qui disent qu'ils ont déjà 24 sénateurs et cette histoire ne leur donne absolument rien. Alors, il y en a même qui sont pour l'abolition du Sénat.

Le président : Je suis désolé, je dois vous interrompre cher ancien collègue. Maître Tremblay voulez-vous ajouter un commentaire?

M. Tremblay : Cela dépend de la façon dont c'est fait. Lorsque cela a été fait sur la base des 24, 24, 24, il est évident que le législateur à l'époque avait à l'esprit de balancer sur le plan régional, le pur jeu des chiffres à l'échelle nationale. Aux États-Unis, il y a deux sénateurs pour l'Iowa par rapport à deux sénateurs pour New York. Le but était d'atteindre cela comme objectif. Cela dépend comment se fait. Si vous avez un nombre bien fixe et bien délimité de sénateurs pour le Québec, ils seront élus au Québec et cela permet au Canada des régions de contrebalancer le pur jeu des mathématiques en additionnant les Canadiens à travers le Canada et la grosse masse de l'Ontario. Tout dépend comment cela se fait.

Il y a une situation qui m'inquiète personnellement. Je sais que c'est la théorie des petits pas mais est-ce une réforme mort-née au sens suivant : on va avancer et faire un petit bout de chemin — un Sénat avec un mandat limité — et le reste, c'est trop compliqué, on ne le fait plus?

M. Beaudoin : Cela peut arriver.

Le sénateur Dawson : Ce serait malheureux.

Le sénateur Chaput : Monsieur Beaudoin, c'est toujours un plaisir de vous revoir. Je crois que M. Tremblay a mentionné dans sa présentation qu'il est important pour une démocratie de revoir ses institutions et qu'il faut être ouvert à la réforme, mais il faut que ce soit provoqué pour les bonnes raisons. Je me suis demandée pour quelles raisons sommes-nous ici aujourd'hui?

Dans un premier temps, il ne faut pas se le cacher, ce projet de loi est le résultat d'une promesse électorale faite par le gouvernement au pouvoir et il veut la tenir. Je respecte cela. Tout gouvernement qui fait une promesse électorale doit tenir ses promesses, c'est un principe très important. C'est une bonne raison.

L'autre raison, qui pour moi est très importante, c'est que les Canadiens veulent une réforme de Sénat. Chez nous au Manitoba, les francophones que je rencontre au café au coin de la rue et dans les centres commerciaux par exemple, veulent, même en dépit du fait que ceux qui me connaissent savent que c'est beaucoup de travail une réforme du Sénat.

J'ai toujours cru et je crois encore à des mandats définis. Toutefois, dans le cas qui nous occupe, prenant en considération la mémoire institutionnelle si importante pour le Sénat, je me dis que huit ans c'est trop court, mais on reviendra sur ce point plus tard.

Il est difficile de se pencher uniquement sur le projet de loi S-4 sans réfléchir à ce qui va nous arriver, car nous savons très bien que le premier ministre va nous apporter un autre projet de loi qui va concerner le processus d'élections des sénateurs. Alors il est très difficile de dissocier les deux, de les séparer complètement.

The first one, Bill S-4, concerns me less, because the bill can be amended to make the term longer and non-renewable. What disturbs me is the election process. I have already discussed this with you several times, Mr. Beaudoin. The great strength of the Senate is its current composition. Let me give you a few examples of the people we have in the Senate: on my left, we have Senator Watt, who is always telling us about the needs and the priorities of the communities he represents; we have my colleague, Senator Hubley, who does the same thing for her community, Prince Edward Island. Personally, I represent the francophones of Manitoba, a minority official language community.

We are talking here about small numbers, and that is what worries me when elections are mentioned. How will we continue to have senators who represent minority groups? It is much easier when the person is familiar with a minority situation. We hear a great deal about this in the Senate. You told me, Mr. Beaudoin, that at some point the political party would look after this. I disagree, because major decisions are always based on numbers. Is it possible to think that in a democratic electoral process consideration could be given to the Senate in its present form, where one of its great strengths is its composition and its representativeness?

Mr. Beaudoin: The only reason I am interested in this problem is that democracy is involved. In my view, legislators must be elected. Judges must be appointed, and ministers must govern. The Senate of Canada, together with the House of Lords in Great Britain, are the only unelected bodies among the great democracies. It is true that the Senate does some amazing things. For example, when the Prime Minister appoints a senator, he can appoint a man or a woman and achieve equality. That is great. I agree with that. It also makes it possible to show far greater respect for minorities. That too is a good thing. If ever the Senate were elected, clearly the people will be deciding. Then it would be like the vote. At one point, only men could vote, but people decided that that made no sense and that women had to have the right to vote and to run as candidates. This was enshrined in law. If we have an elected Senate, we will have to protect our minorities, and if we want to preserve equality between men and women, that would be a good thing, because I teach that almost every day. I think all of this is up to the political parties as well. A solution can be found. As Lincoln said:

[English]

Government of the people, by the people, for the people...

[Translation]

That is our democracy. I believe in it. I think we have to preserve equality between men and women and we must have laws and principles that are very clear and that we must protect minorities. There are Supreme Court rulings on this matter.

Le premier, le projet de loi S-4 m'inquiète moins, parce qu'on peut l'amender, pour que ce soit plus long et non renouvelable. Celui qui m'inquiète, c'est celui concernant le processus des élections. J'en ai déjà discuté avec vous, monsieur Beaudoin, à quelques reprises. En considérant la composition actuelle du Sénat, qui est sa grande force, lorsqu'on regarde qui est au Sénat, je vais donner des exemples : à ma gauche, nous avons le sénateur Watt, qui nous fait part constamment des besoins et des priorités des communautés qu'il représente; nous avons ma collègue, le sénateur Hubley, de la même façon, pour l'Île-du-Prince-Édouard. Pour ma part, par tradition, je représente les francophones du Manitoba qui sont une communauté de langue officielle en situation minoritaire.

On parle ici de petits nombres et c'est ce qui m'inquiète, car on parle d'un processus électoral. Comment allons-nous arriver à pouvoir continuer à avoir au Sénat des sénateurs qui représentent les minorités? C'est beaucoup plus facile quand la personne vit la réalité. On en entend parler beaucoup plus souvent qu'autrement. Monsieur Beaudoin, vous m'avez dit à un moment donné que le parti politique allait s'en occuper. Je ne suis pas d'accord avec cela, car les grosses décisions sont toujours basées sur les nombres. Est-il possible de penser que, dans un processus électoral démocratique, on puisse aussi considérer le Sénat tel qu'il existe présentement, une de ses grandes forces étant sa composition et sa représentativité?

M. Beaudoin : La seule raison pour laquelle je m'intéresse à ce problème, c'est que la démocratie est impliquée. Je me dis que les législateurs doivent être élus. Les juges doivent être nommés, les ministres doivent gouverner. Le Sénat du Canada est le seul, avec la Chambre des lords de la Grande-Bretagne qui ne sont pas élus parmi les grandes démocraties. C'est vrai qu'on a fait des choses incroyables au Sénat. Par exemple, nommer des sénateurs, cela permet à un premier ministre de nommer un homme ou une femme, et d'avoir une égalité. Bravo! je suis d'accord avec cela. Cela permet aussi d'avoir beaucoup de respect pour les minorités. C'est bien. Si jamais le Sénat est élu, évidemment c'est le peuple qui va décider. À ce moment-là, c'est comme le vote. Quand on a eu droit de vote, les hommes votaient et à un moment donné, on s'est dit que cela n'avait pas de bons sens, il fallait que les femmes votent aussi et se présentent comme candidates. C'était dans nos lois. Si on fait un Sénat élu, il va falloir protéger les minorités et, si quelqu'un est pour l'égalité des hommes et des femmes, c'est bien moi j'enseigne cela quasiment tous les jours. Tout cela, d'après moi, relève aussi des partis politiques. Il y a moyen de trouver une solution à cela. Comme disait Lincoln :

[Traduction]

Un gouvernement du peuple, par le peuple, pour le peuple...

[Français]

C'est cela notre démocratie. J'y crois. Je pense qu'il faut garder l'égalité entre les hommes et les femmes et il faut avoir des lois, des principes qui sont très clairs et on doit protéger les minorités. On a des décisions de la Cour suprême sur cette question.

I think that if an elected Senate were to come about, it could work and it would be more democratic. That is all I can say. I cannot foresee the future. Who can?

Mr. Tremblay: I have just one brief comment. There is some confusion here. I understand your concerns, they are quite legitimate and that is why a Charter was passed. It was passed so that hard-line democracy would not affect those who do not have the opportunity that exercise their vote because they are not elected representatives. At that time, even if there were only white Caucasians in Parliament, the fact that there were no persons of colour would not mean that we could pass legislation taking away their rights. The purpose of the Charter is purely and simply to protect people against the excesses of pure democracy.

Having said that, I understand your concerns very well. But I am not aware of any electoral system that allows one to say that you have the right to vote but that amongst those voting there must be two women and in another region, in your riding, you must have Catholics, Protestants, et cetera. It would be never-ending. It is true that, the lobbying process and the efforts of political parties result in the creation of a movement and in the end things change without the principles of democracy being altered.

With the appointment process, in principle, if you one day found yourselves with a Prime Minister who went off his rocker and decided to make appointments without women, and with no regional representation, it would be no better.

Mr. Beaudoin: He would be beaten the next time around.

Mr. Tremblay: But there is no perfect system that allows one to say that women, aboriginal people and persons of colour would be well-represented. Democracy is "One man, one vote; one woman, one vote." If we do not have an elected Senate, it will be an appointed Senate until the end of time — but based on what criteria, that is the issue.

Senator Chaput: With the application of our current charter, in our day-to-day lives, would you agree with me when I say that if we take the example of Senator Watt, when he is in the Senate, no one is in a better position to make us aware of the needs than someone who comes from that reality?

Mr. Tremblay: I agree with you. Absolutely. But I do not know how to create a system that allows for that in law.

Mr. Beaudoin: The Supreme Court, in a very important decision, had referred to the equality between men and women; that is what section 28 of the Constitution is about, it is very clear. Rights are entrenched in section 28 of our Constitution. A prime minister who pays no attention to that, in my opinion, will not last long. Canada is a democratic country, let us not forget it; Canada is a great democracy. For the Senate, we must do the same thing.

Je pense que, si jamais on a un Sénat élu, cela peut fonctionner et c'est plus démocratique. C'est tout ce que je peux dire. Je ne connais pas l'avenir. Qui connaît l'avenir?

M. Tremblay : J'ai juste une petite remarque à faire. Il y a un peu confusion des genres. Je comprends vos préoccupations, elles sont très légitimes et c'est pour cela que la Charte a été adoptée. Elle l'a été pour que la démocratie pure et dure n'affecte pas ceux qui n'ont pas l'opportunité d'exercer le vote parce qu'ils n'ont pas été élus. À ce moment-là, même si on avait une exclusivité de Blancs, ce n'est pas parce qu'il n'y aurait pas de Noirs au Parlement qu'on pourrait adopter une loi qui enlèverait des droits aux Noirs. Le but de la Charte c'est de purement et simplement protéger les gens contre les excès de la démocratie pure.

Cela dit, je comprends très bien votre préoccupation. Mais je ne connais pas de système électoral qui permette de dire que vous aurez le droit de voter mais dans votre vote il faut absolument qu'il y ait deux femmes et dans telle autre région, dans votre vote il faudrait découper, dans telle paroisse des catholiques, des protestants, et cetera. Cela n'en finirait plus. Là, c'est vrai, le processus des groupes de pression, le processus des partis politiques font qu'il y a un mouvement qui se crée et finalement les choses changent sans avoir à affecter le principe de la démocratie.

Avec la nomination, par principe, si vous avez un jour un premier ministre qui devient « off his rocker » et qui décide de faire des nominations sans femmes, sans représentation régionale, ce n'est pas mieux.

M. Beaudoin : Il va se faire battre la fois d'après.

M. Tremblay : Mais il n'y a pas de système parfait qui permette de dire que les femmes, les Autochtones, les Noirs seront bien représentés. La démocratie c'est « One man, one vote; one woman, one vote ». Si on n'a pas un Sénat élu, ce sera un Sénat nommé jusqu'à la fin des temps, mais sur quel critère, c'est là le problème.

Le sénateur Chaput : Dans l'application de cette Charte que nous avons, dans la réalité de tous les jours, est-ce que vous seriez d'accord avec moi lorsque je dis que, si je prends l'exemple du sénateur Watt, quand il est au Sénat, il n'y a pas mieux qu'une personne qui vient de cette réalité pour nous sensibiliser à ces besoins?

M. Tremblay : Je suis d'accord avec vous. Absolument. Mais je ne sais pas comment faire pour avoir un système qui permet cela en droit.

M. Beaudoin : La Cour suprême, dans une décision très importante avait dit que l'égalité des hommes et des femmes, c'est l'article 28 de la Constitution, c'est très clair. C'est inscrit à l'article 28 de notre Constitution. Un premier ministre qui ne prêterait aucune attention à cela, d'après moi, ne pourrait pas être là longtemps. Le Canada est un pays qui est démocratique, n'oublions pas cela; c'est une grande démocratie le Canada. Pour le Sénat, il faut faire la même chose.

[English]

Senator Segal: I apologize for having arrived late for our two distinguished witnesses. I had duties relative to welcoming a group of Jesuit clerics from the United States on behalf of the government. While I was struck that it was quite an unlikely assignment for me, I was delighted to take it on and I apologize for not having been here for the formal presentation. I did have to tell them I was educated by the Oblate Fathers at the University of Ottawa and so I was sceptical of Jesuits on occasion, but they were very understanding.

I want to step back from the two specific items before the committee, the motion and Bill S-4, and ask both of our colleagues from Quebec to reflect on that I think will end up being the core question in the debates that will take place, both on these two pieces of proposed change and what may emerge from the government in due course.

The core philosophical question, about which the law is specific but the courts might not agree, is: Who owns the Senate? Clearly it is part of the federal legislative process. However, because of the process by which the Senate came together, the articles of Confederation and the pre-Confederation debates, a view will be advanced — I expect in a few hours — by a federal minister from the province of Ontario that the Senate does not belong to the Government of Canada, or to this committee or even to Parliament and the Government of Canada, even for the most limited of changes.

The principle articulated a few moments ago was that a prime minister can decide to limit his appointment powers, which is what I believe this Prime Minister is trying to do, by establishing a shorter term. If the committee had difficulty with reappointment, the Prime Minister indicated he would gladly give up that power. The term would become non-renewable and legislation would be introduced similar to the 1992 legislation with respect to referendum on constitutional proposals at the federal level. The referendum was not constitutionally binding. The fact that it would take place was agreed to by first ministers as a means of advising them about the content of the Charlottetown Accord, whether or not it would proceed.

We have a Prime Minister who clearly anticipates an appropriate means of public consultation if the bill passes the House and then the Senate, so that the public can be canvassed, perhaps at the time of the next federal election, on vacancies that might exist in their respective jurisdictions in Ontario or Quebec.

Should that pass the House, the Senate and the *prima facie* constitutional challenges — sure to emerge as Ontario has signalled to that effect — the core question will be whether to change the Senate is within the purview of a federal prime minister and Parliament and Senate. Some would allege that when a prime minister seeks public advice on how to discharge his or her constitutional obligation regarding a non-change of constitutional format, that this is *ultra vires*: one cannot

[Traduction]

Le sénateur Segal : Je prie nos deux distingués témoins d'excuser mon retard. Je devais recevoir un groupe de Jésuites des États-Unis en tant que représentant du gouvernement. C'est une mission à laquelle je ne m'attendais pas du tout, mais j'étais ravi de l'accepter, et je suis désolé de ne pas avoir pu entendre votre exposé. J'ai dû leur dire que j'avais été éduqué par les Pères Oblats à l'Université d'Ottawa et qu'il m'arrivait donc d'être sceptique à l'occasion à l'égard des Jésuites, mais ils se sont montrés très compréhensifs.

Je veux en venir à deux questions précises dont le comité est saisi, à savoir la motion et le projet de loi S-4, et j'aimerais demander à nos deux collègues du Québec de nous dire ce qui constituera la question fondamentale des débats qui vont avoir lieu, à propos de ces deux changements qu'on propose, et ce que le gouvernement fera en temps utile.

La question philosophique de base, à propos de laquelle la loi est précise, ce qui n'est peut-être pas l'avis des tribunaux, est celle-ci : à qui appartient le Sénat? Il est évident qu'il fait partie du processus législatif fédéral. Cependant, étant donné la façon dont le Sénat a été créé, et étant donné le pacte confédératif et les débats préconfédération, un ministre fédéral de la province de l'Ontario va avancer — dans quelques heures, j'imagine — que le Sénat n'appartient pas au gouvernement du Canada, ni à ce comité, ni même au Parlement, ni au gouvernement du Canada, même s'il s'agit d'y apporter les changements les plus infimes.

On a avancé un principe il y a quelques instants de cela, à savoir que le premier ministre peut décider de limiter son pouvoir de faire des nominations, et c'est ce que notre premier ministre essaie de faire, je crois, en créant un mandat plus court. Si le comité s'oppose au renouvellement de mandat, le premier ministre a fait savoir qu'il renoncera à ce pouvoir avec joie. Le mandat ne serait pas renouvelable, et l'on présenterait une loi semblable à celle de 1992 concernant le référendum sur les propositions constitutionnelles au niveau fédéral. La Constitution ne nous obligeait pas à tenir ce référendum. Ce sont les premiers ministres qui se sont entendus pour tenir ce référendum pour savoir ce qu'ils devaient faire de l'accord de Charlottetown, si on devait aller de l'avant ou non.

Nous avons un premier ministre qui s'attend de toute évidence à ce que l'on trouve un moyen approprié de consulter la population si le projet de loi est voté par la Chambre et ensuite le Sénat, pour que le public puisse être sondé, peut-être au moment des prochaines élections fédérales, à propos des vacances qui pourraient exister en Ontario ou au Québec.

Si ce projet de loi est adopté par la Chambre et le Sénat et qu'on se retrouve avec des contestations constitutionnelles, comme l'Ontario va le faire inévitablement, la question de base sera de savoir si la modification du Sénat relève de l'autorité du premier ministre fédéral, du Parlement et du Sénat. Certains répondront qu'il n'est pas conforme à la Constitution que le premier ministre demande l'avis du public sur la façon dont il doit s'acquitter d'une obligation constitutionnelle concernant un non-

prescribe that core constitutional right without constitutional amendment under the appropriate section, 7-50, et cetera.

It will come back to the matter of the distinctive nature of the institution. Is it a kind of coaxial institution shaped by the provinces and Ottawa as part of the Constitution Act, 1867, or, despite the way in which a prime minister seeks advice on whom he or she might appoint, is it a body that can be affected possibly and potentially by convention in that way without violating the core constitutionality?

I will add a second small question because it is relevant to the point that Senator Chaput raised. In New Zealand, which has a dual system of first-past-the-post and proportional representation, the national lists put out by the parties do reflect the minority question, thereby ensuring that at least one third of that list are from the Maori community in keeping with their national consensus on respect for minority rights. I would be interested in your views on the referendum process, which is anticipated. If the referendum anticipates proportionality, would we face a Charter of Rights challenge because it would be a different approach to that which exists under the Canada Elections Act?

[Translation]

Mr. Beaudoin: We must not forget that it is the Prime Minister who appoints all senators. In future, if it is truly an elected Senate, the people will have the final say. And that is the definition of an elected Senate. I do not know what will happen, I am waiting just as you are, Senator Dawson. I am not involved in the process, but one thing is very clear in my mind: either our Prime Minister carries on with the powers he has, and he will be the one to appoint all senators, or electoral legislation will be tabled, and the final word will be that of the Canadian people. It is a huge change!

Senator Segal: But Mr. Beaudoin, if the intention is not to change the Prime Minister's power of appointment, but only to allow him to consult the public before making his appointments with the Governor General —

[English]

Mr. Beaudoin: We will wait to see because we do not know at this time.

[Translation]

Senator Segal: That is what I am asking. There is a difference between an elected Senate and a Senate that retains the same powers, but where the Prime Minister seeks advice before making his appointments, as Mr. Tremblay said on the subject of judges. Attorneys general —

Mr. Beaudoin: But in your scenario, would the Prime Minister have the final word? Would he be the one to appoint them?

Senator Segal: I am saying that if he is guided by the people, he will have the final say.

changement de nature constitutionnelle : on ne peut pas passer outre à cette obligation constitutionnelle fondamentale sans réviser la Constitution avec la formule 7-50, et cetera.

Cela nous ramènera à la question du caractère distinct de l'institution. C'est une sorte d'institution coaxiale façonnée par les provinces et Ottawa dans le cadre de la Loi constitutionnelle de 1867, ou, peu importe la manière dont un premier ministre demande des avis sur les nominations qu'il va faire, c'est un corps législatif qui peut être modifié par convention de cette manière, sans que l'on contrevienne à la Constitution?

J'ajouterai une seconde petite question parce qu'elle rejoint ce que disait le sénateur Chaput. En Nouvelle-Zélande, qui a un double système avec élection uninominale à un tour et représentation proportionnelle, les listes nationales que proposent les partis prennent en compte les minorités, et on s'assure ainsi qu'au moins un tiers de la liste provient de la communauté maorie, conformément au consensus national sur le respect des droits des minorités. J'aimerais entendre votre avis sur le processus référendaire qu'on anticipe. Si le référendum anticipe la proportionnalité, est-ce que l'on se retrouverait avec une contestation en vertu de la Charte des droits étant donné qu'on épouserait une approche différente de celle qui existe en vertu de la Loi électorale du Canada?

[Français]

M. Beaudoin : Il ne faut pas oublier que c'est le premier ministre qui nomme tous les sénateurs. Dorénavant, si c'est vraiment un Sénat élu, le dernier mot va appartenir au peuple. C'est cela un Sénat élu. Je ne sais pas si c'est ce qui arrivera, j'attends comme vous, sénateur Dawson. Je ne suis pas impliqué dans ce processus mais quelque chose est très clair dans mon esprit : ou le premier ministre continue avec les pouvoirs qu'il détient, et c'est lui qui nomme tous les sénateurs, ou une loi électorale sera déposée, et le dernier mot appartiendra au peuple canadien. C'est tout un changement!

Le sénateur Segal : Mais monsieur Beaudoin, si l'intention n'est pas de changer le pouvoir de nomination du premier ministre, mais seulement de lui permettre de demander conseil au public avant de faire ses nominations auprès du gouverneur général...

[Traduction]

M. Beaudoin : Il faudra attendre parce que nous ne le savons pas pour le moment.

[Français]

Le sénateur Segal : Mais c'est la question que je pose. Il y a une différence entre un Sénat élu et un Sénat qui reste avec les mêmes pouvoirs mais où le premier ministre cherche conseil avant de faire ses nominations, comme M. Tremblay l'a dit au sujet des juges. Les procureurs généraux...

M. Beaudoin : Mais dans votre cas, est-ce que le premier ministre aura le dernier mot? C'est lui qui les nommera?

Le sénateur Segal : Je dis que s'il est guidé par la population, le dernier mot lui appartient.

Mr. Beaudoin: That is not an elected Senate. In the United States, in 1913, it was said that for the Senate, there would be a six-year term and that they would be elected one third at a time; the American people approved. The President of the United States does not appoint, the people vote. That is an elected Senate.

Some provinces are for and some provinces are against an elected Senate. I spoke to people from Ontario and from Quebec. Some say that as they already have 24 senators nothing much would change for them. It would, rather, be of assistance to the others. Therefore, they are not very interested. But the provinces that are becoming stronger, like British Columbia, say that this makes no sense. They have a population of some four million and only have six senators. This must change.

The Maritimes have 24 senators, and when the province of Newfoundland and Labrador joined Confederation, they were given six. And so the Maritimes have 30 senators and western Canada has 24, and they are a far more populous area.

If we therefore truly want an elected Senate, we will have to determine how many senators there will be per province and that, means using the 7/50 formula. We cannot get away from it. In a nutshell, with an elected Senate, the people have the final say. But with the Senate that we currently have, the Prime Minister has the final say.

Mr. Tremblay: To answer Senator Segal, I would say that either reform is constitutional in the strictest sense or it is something else entirely. It is either a reform of the Constitution or it is something different. The question you were asking seemed to indicate that if it were something else, this other thing could also be unconstitutional if we do indirectly what we are not able to do directly. I think that if the power of appointment is not taken away from the Governor General, and she or he keeps the final say, as is the case for the appointment of judges, there is much that can be done.

When we look at the evolution of our institutions — and this comes back to what Senator Austin was saying earlier — when we look at section 101 of the Constitution, it simply provides for the creation of a Supreme Court, should the need arise. Only if we want to. It is no more necessary than that. The Parliament of Canada established a Supreme Court and the rule that three judges must come from Quebec. And that is simple legislation; it is not in the Constitution at all. No one has touched it for a considerable time. Since 1982 — this is a rather extraordinary technique — the amendment formula states that the composition of the court can no longer be altered.

Senator Segal: Without unanimity.

Mr. Tremblay: It is extraordinary. What that means is that simple legislation, through the evolution of institutions, at some point in time becomes entrenched in our system.

Senator Fraser: Welcome to you both, and a special hello to Senator Beaudoin, with whom I had the opportunity of doing in committee work and from whom I have learned a great deal.

M. Beaudoin : À ce moment, ce n'est pas un Sénat élu. Aux États-Unis, en 1913, on a dit que pour le Sénat, le terme serait de six ans et qu'il serait élu un tiers, un tiers, un tiers; le peuple américain a approuvé. Ce n'est pas le président des États-Unis, c'est le peuple. C'est cela, un Sénat élu.

Il y a des provinces qui sont pour et d'autres qui sont contre un Sénat élu. J'ai parlé avec des gens de l'Ontario et du Québec. Certains disent que comme ils ont déjà 24 sénateurs, cela ne change rien pour eux. Cela aidera plutôt les autres. Donc, ils sont peu intéressés. Mais les provinces qui commencent à prendre de la vigueur, comme la Colombie-Britannique, disent que cela n'a pas de bons sens, on est 4 millions et on a seulement six sénateurs. Il faut changer cela.

Les Maritimes ont 24 sénateurs, et quand la province de Terre-Neuve-et-Labrador est entrée dans la Confédération, ils en ont eu six. Donc les Maritimes ont 30 sénateurs et l'Ouest canadien en a 24, et ils sont beaucoup plus nombreux.

Donc si on veut vraiment un Sénat élu, il faudra déterminer combien il y aura de sénateurs par province et cela, c'est la formule 7/50. On ne s'en sort pas. En résumé, avec un Sénat élu, le peuple a le dernier mot. Le Sénat comme on a actuellement, le premier ministre a le dernier mot.

M. Tremblay : Pour répondre au sénateur Segal, je dirais que, ou la réforme est constitutionnelle au sens strict ou bien c'est autre chose. C'est soit une réforme de la Constitution ou c'est autre chose. La question que vous posiez semblait dire que si c'est autre chose, même cette autre chose pourrait être inconstitutionnelle si on fait indirectement ce qu'on ne peut pas faire directement. Je pense qu'à partir du moment où le pouvoir de nomination n'est pas enlevé au gouverneur général, et qu'il a toujours le dernier mot, comme pour la nomination des juges, il y a beaucoup de choses qui peuvent être faites.

Quand on voit l'évolution des institutions — et cela revient à ce que disait le sénateur Austin tantôt —, lorsqu'on regarde l'article 101 de la Constitution, cela donne simplement le pouvoir de créer, lorsque l'occasion le requerra, une Cour suprême. Seulement si on le veut. Ce n'est pas plus nécessaire que cela. Le Parlement du Canada a établi la Cour suprême et la règle des trois juges qui viennent du Québec. Et c'est dans une loi seulement; ce n'est pas dans la Constitution du tout. Personne n'a touché à cela pendant un bonne période de temps. Depuis 1982, — c'est une technique assez extraordinaire — la formule d'amendement dit que l'on ne pourra plus toucher à la composition de la Cour suprême.

Le sénateur Segal : Sans l'unanimité.

M. Tremblay : C'est extraordinaire. Ce que cela veut dire c'est que de simples lois, par l'évolution des institutions, deviennent à un moment donné inscrites dans notre système.

Le sénateur Fraser : Bienvenue à vous deux, surtout le sénateur Beaudoin avec qui j'ai eu la chance de travailler en comité et de qui j'ai beaucoup appris.

My questions concern only the situation of Quebec in the Constitution insofar as the Senate is affected. Alberta and others have raised questions on the subject. I am talking about Quebec and very specifically about the issue of electoral divisions for Quebec senators.

Earlier, we spoke about the property qualification. And we know that according to the Constitution of 1867, a Quebec senator — and I will read it in English because it was written in English:

[English]

A senator from Quebec:

... shall have his Real Property Qualification in the Electoral Division for which he is appointed, or shall be resident in that Division.

[Translation]

Am I right to conclude that if we abolish the \$4,000 property qualification, we affect the residential qualifications, and in order to do this, we will need the agreement of the province and 50 per cent of the population? Is the 7/50 formula required because of the Quebec situation in order to change that?

We know that the 24 electoral divisions that were set out in the Constitution Act of 1867 did not include the northern part of the province because in 1867, this region was not yet part of our territory. Therefore, the districts that were established in the Constitution only affect the south of the province; but there are Quebecers that live up there! Therefore, if we move to a system of direct elections or direct public consultations, in the case of Quebec, would this have to be done division by division as is done in the ridings for the members of the House of Commons? If so, what will happen to the people in the north? Are they are to be deprived of their vote?

Mr. Tremblay: As we speak — and I would like to draw everyone's attention to this — if you look at paragraph 42(c), it refers to residency requirements. Now, if you take paragraph 23.5 of the Constitution Act of 1867, the word "resident" is mentioned. The person must be a resident.

Senator Fraser: But also in paragraph 6.

Mr. Tremblay: You are right.

Senator Fraser: But it is paragraph 6 that concerns me.

Mr. Tremblay: It seems as if the legislator, with his amendment procedures, was very precise when he wanted to be and equally as vague when he wished as well. However, when the issue was residency requirements, the legislator was reading section 23, and was not including all of the section 23 requirements. In section 23, the word "residence" is mentioned only in paragraph 5. It is as though one could be subject to section 44 if the other requirements of paragraph 5 are called into play. That is pure law. That is teleology, text analysis.

Mes questions concernent uniquement la situation du Québec dans la Constitution en ce qui touche au Sénat. L'Alberta et d'autres ont posé des questions à ce sujet. Je parle du Québec et très précisément de la question des districts représentés par les sénateurs québécois.

On a parlé, tout à l'heure, de la qualification foncière. Et on sait que, selon la Constitution de 1867, un sénateur du Québec — je lis en anglais parce que cela a été écrit en anglais :

[Traduction]

Un sénateur du Québec :

[...] il devra être domicilié ou posséder sa qualification foncière dans le collège électoral dont la représentation lui est assignée.

[Français]

Ai-je raison quand je conclus que si on abolit la qualification de propriété de 4000 \$, on touche aux qualifications de résidence, et pour ce faire, on a besoin de l'assentiment de la province et de 50 p. 100 de la population? Est-ce qu'il faut la formule 7/50 à cause de la situation québécoise pour changer cela?

Nous savons que les 24 districts qui sont établis dans la Loi constitutionnelle de 1867 n'incluent pas le Nord de la province parce qu'en 1867, cette région ne faisait pas encore partie de notre territoire. Donc, les districts qui sont établis dans la Constitution ne touchent que le Sud de la province; mais il y a des Québécois qui vivent là-haut! Alors, si on passe à un système d'élections directes ou de consultations populaires directes, est-ce que, dans le cas du Québec, cela doit être fait district par district comme on le fait dans les comtés pour les députés à la Chambre des communes? Est-ce que cela doit être fait district par district? Et si oui, qu'arrive-t-il aux gens du Nord? Ils sont privés de leur droit de vote?

M. Tremblay : Au moment où on se parle — et j'aimerais attirer l'attention de tout le monde là-dessus —, si vous regardez l'alinéa 42 c), on parle des conditions de résidence. Or, si vous regardez le paragraphe 23(5) de la Loi constitutionnelle de 1867, le mot « résidence » est mentionné. Il doit être résident.

Le sénateur Fraser : Mais au paragraphe 6 aussi.

M. Tremblay : Vous avez raison.

Le sénateur Fraser : Mais c'est le paragraphe 6 qui me préoccupe.

M. Tremblay : On dirait que le législateur, dans ses procédures d'amendement, a été très précis quand il le voulait et il a été tout aussi vague quand il le voulait. Cependant, quand il s'agit des conditions de résidence, le législateur lisait l'article 23, il n'incluait pas toutes les qualifications de l'article 23. Dans l'article 23, le mot « résidence » est mentionné seulement au paragraphe 5. C'est comme si on pouvait tomber sous l'article 44 quand on touche aux autres conditions du paragraphe 5. C'est en droit pur. C'est de la téléologie, de l'analyse de textes.

On the other hand, how could we have an electoral system with these 24 divisions? We cannot do so without going through the other amendment formulas, and therefore, that becomes a debate.

Mr. Beaudoin: At the time of my appointment to the Senate, I represented the riding of Rigaud. However, I did not live in Rigaud; I lived in the Gatineau region. I was then informed that I must buy land in Rigaud. I bought a piece of land for \$4,000, perhaps even \$5,000. I had to be from Rigaud or I had to own property in Rigaud.

When the federal government enlarged the Quebec territories — in 1912 if memory serves me well — there were at least two or three cases where Quebec and Ontario were expanded, but the people on these territories were represented, they had a member in the House of Commons. It could be the same situation for senators.

Senator Fraser: And do they not have a right to have a senator?

Mr. Beaudoin: Yes.

Senator Fraser: All other Quebecers have the right to their senators.

Mr. Beaudoin: There are senators everywhere. There are 24 districts in Quebec.

Senator Fraser: But they do not encompass the north, the area that was added in 1912.

Senator Dawson: The electoral map of 1867 does not include northern Quebec.

Mr. Beaudoin: So we have to correct the situation.

Senator Dawson: But the district of Rigaud has not been changed, and neither have Alma nor Lauzon.

Mr. Beaudoin: There is one person who represents the region that extends from Lac Saint-Jean to Ungava.

Senator Dawson: No. The boundaries were drawn in 1867, and ended at Lac Saint-Jean.

Mr. Beaudoin: It has to be in the Constitution.

Senator Dawson: It is in the Constitution, and those people are excluded.

Mr. Beaudoin: We have to settle that.

Senator Dawson: If we want to comply with the Constitution and if we are to hold an election, we must resolve the problem.

Mr. Tremblay: You are right. It is clear that it is wrong to say that Senator Riel represented Shawinigan. I believe that he never set foot in the area. In fact, he once spoke out in the House on this topic. He explained that a senator is appointed and must own property in a given district, but that he does not represent this district more than any other; he represents the entire area. If we are to hold an election, the entire region of Quebec will have to be redrawn.

Mr. Beaudoin: All we have to do is expand the region.

Par contre, comment ferait-on pour avoir un système électoral avec les 24 districts? Nous ne pouvons pas le faire sans passer par les autres formules d'amendement, et donc, cela deviendra un débat.

M. Beaudoin : Lors de ma nomination au Sénat, je représentais la circonscription de Rigaud. Cependant, je ne demeurais pas à Rigaud; j'habitais la région de Gatineau. Ils m'ont alors informé que je devais acheter un terrain à Rigaud. J'ai acheté un terrain de 4 000 \$, peut-être même 5 000 \$. Il fallait que je sois de Rigaud ou que j'aie une propriété à Rigaud.

Quand le gouvernement fédéral a élargi les territoires du Québec — en 1912, si mon souvenir est fidèle —, il y a eu au moins deux ou trois cas où le Québec et l'Ontario ont été agrandis les gens de ces territoires ont été représentés, ils ont un député à la Chambre des communes. Cela pourrait être la même situation pour les sénateurs.

Le sénateur Fraser : Et ils n'ont pas le droit d'avoir un sénateur?

M. Beaudoin : Oui.

Le sénateur Fraser : Tous les autres Québécois ont le droit d'avoir des sénateurs.

M. Beaudoin : Les sénateurs sont partout. Il y a 24 circonscriptions au Québec.

Le sénateur Fraser : Mais qui ne touchent pas le Nord, qui ne touchent pas la partie qui a été ajoutée en 1912.

Le sénateur Dawson : La carte électorale de 1867 ne comprend pas le Nord québécois.

M. Beaudoin : Alors il faut remédier la situation.

Le sénateur Dawson : Mais le district de Rigaud n'a pas été modifié, ni celui d'Alma ni celui de Lauzon.

M. Beaudoin : Mais dans la région du lac Saint-Jean jusqu'à l'Ungava, il y a quelqu'un qui représente cette région.

Le sénateur Dawson : Non. La limite était déjà faite en 1867, elle se terminait à la hauteur du lac Saint-Jean.

M. Beaudoin : Il faut que ce soit dans la Constitution.

Le sénateur Dawson : C'est dans la Constitution et ces gens sont exclus.

M. Beaudoin : On doit y remédier.

Le sénateur Dawson : Si on veut respecter la Constitution et si on veut avoir des élections, il faut régler le problème.

M. Tremblay : Vous avez raison. Il est clair que c'est une fiction de dire que le sénateur Riel représentait Shawinigan. Je pense qu'il n'a jamais mis les pieds à cet endroit. D'ailleurs, il a déjà répondu en Chambre à ce sujet. Il a expliqué qu'un sénateur est nommé s'il possède une propriété dans un district donné, mais qu'il ne représente pas ce district plus que d'autres; il représente l'ensemble alors que si on fait un système électoral, il faudra découper l'ensemble du Québec.

M. Beaudoin : On agrandit, c'est tout.

Senator Dawson: Senator Angus, who is the senator for Alma, has 3 million voters living in his district. In the district of Lauzon that I represent, there are perhaps 50,000 voters. That is not a small problem, it is a big problem.

Mr. Beaudoin: We must attend to this.

The Chairman: Honourable Senators, I am afraid that our time is up. In closing, I would like to thank our witnesses for their testimony. Their presentations will be very valuable and helpful in our study of Bill S-4, as well as Senators Murray and Austin's motion.

This hearing is adjourned until this afternoon at 2:00 p.m. We will be hearing from the Ontario Minister of Intergovernmental Affairs.

The committee adjourned.

OTTAWA, Thursday, September 21, 2006

The Special Senate Committee on Senate Reform, to which was referred the subject matter of Bill S-4, to amend the Constitution Act, 1867 (Senate tenure), met this day at 2 p.m. to give consideration to the bill and to a motion to amend the Constitution of Canada (Western regional representation in the Senate).

Senator Daniel Hays (*Chairman*) in the chair.

[*English*]

The Chairman: It is a great pleasure to welcome our witness this afternoon in the person of the Minister of Intergovernmental Affairs for the Province of Ontario. She is also responsible for democratic renewal in that province.

Minister Bountrogianni, please proceed.

Hon. Marie Bountrogianni, Minister of Intergovernmental Affairs and Minister Responsible for Democratic Renewal, Government of Ontario: Honourable senators, I thank the committee for its invitation and I appreciate the opportunity to put Ontario's views on the record on the issue of Senate reform.

As I am sure members of the committee have heard, Senate reform is not a priority for Ontario or for the 39 per cent of Canadians who live in Ontario. Among all of the critical issues facing the country, changes to the Senate should not be a high priority.

Let me anticipate one question before I continue with my remarks. You may ask: If it is not a priority, what are you doing here? What is a minister doing here if this is not a priority? The answer is simple: We are genuinely concerned that the issue of Senate reform will lead us into unexpected places and reopen constitutional questions that should not be reopened at this time. Ontario wants to ensure that the attention of Canada's leaders are

Le sénateur Dawson : Le sénateur Angus, qui représente la circonscription d'Alma, a trois millions d'électeurs dans son district. Dans un district comme l'ancien district de Lauzon que je représente, il y a peut-être 50 000 électeurs. Ce n'est pas un petit problème, c'est un gros problème.

M. Beaudoin : Il faut y voir.

Le président : Honorables sénateurs, je regrette, mais le temps est écoulé pour cette séance de notre comité. Mon dernier mot est pour remercier nos témoins de leur témoignage. C'était très profitable et valable pour notre étude concernant le projet de loi S-4, ainsi que la motion des sénateurs Murray et Austin.

La séance est ajournée jusqu'à cet après-midi à 14 heures. Nous recevrons alors la ministre des Affaires intergouvernementales de l'Ontario.

La séance est levée.

OTTAWA, le jeudi 21 septembre 2006

Le Comité sénatorial spécial sur la réforme du Sénat auquel a été déferé et la teneur du projet de loi S-4, Loi modifiant la Loi constitutionnelle de 1867 (durée du mandat des sénateurs), se réunit aujourd'hui à 14 heures pour examiner le projet de loi et une motion pour modifier la Constitution du Canada (la représentation des provinces de l'Ouest au Sénat).

Le sénateur Daniel Hays (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

Le président : J'ai le plaisir d'accueillir notre témoin cet après-midi en la personne de la ministre des Affaires intergouvernementales de la province de l'Ontario. Elle est aussi responsable du Renouveau démocratique dans cette province.

Madame la ministre Bountrogianni, vous avez la parole.

L'honorable Marie Bountrogianni, ministre des Affaires intergouvernementales et ministre responsable du Renouveau démocratique, gouvernement de l'Ontario : Honorables sénateurs, je remercie le comité de son invitation. J'apprécie l'occasion d'annoncer officiellement la position de l'Ontario sur la réforme du Sénat.

Je suis persuadée que les membres du comité l'ont déjà entendu : la réforme du Sénat est pas une priorité pour l'Ontario, ni pour les 39 p. 100 de Canadiens et Canadiennes qui vivent en Ontario. Parmi toutes les questions névralgiques qui se posent au pays, les modifications du Sénat ne devraient pas constituer une haute priorité.

Permettez-moi d'anticiper une question avant que je poursuive en allocution. Vous pouvez demander : si l'Ontario déclare que la réforme du Sénat n'est pas une priorité, pourquoi une ministre a-t-elle consacré une partie de son emploi du temps à se rendre à Ottawa pour discuter de la question? La réponse en est simple. Nous craignons vraiment que la question de la réforme du Sénat nous mène sur des chemins inattendus et reposera des

focused on the right issues. We cannot allow our attention to be misdirected toward constitutional discussions that could last a long time and yield no real benefits for Canadians.

We believe focus is important. In Ontario, we have focused on improving results in our education system, in our health care system, and in terms of employment, infrastructure, the economy and prosperity. The current federal government has also attracted praise for having a focused agenda. We would urge the federal government to focus on the priorities of Canadians, and we are concerned that a constitutional debate on the Senate is not something that Canadians would welcome at this time.

Debating the future of the Senate distracts the federal and provincial governments from dealing with Canada's more pressing needs, such as reforming our fiscal architecture in meaningful ways, strengthening the economic union and investing in our people and infrastructure to ensure that Canada and Canadians remain prosperous in an increasingly competitive global economy.

[Translation]

Meaningful Senate reform requires constitutional change. Currently, Ontario is not in favour of re-opening the Constitution.

[English]

Meaningful Senate reform requires constitutional change and Ontario does not support reopening the Constitution at this time.

The process of Senate reform inevitably leads to new rounds of constitutional discussions and Ontario does not believe that this would be in Canada's best interests. Countries around the world are focusing on investing in their people and infrastructure. We need to do the same.

While Bill S-4 may seem to be a small step, the Prime Minister, in responding to a question from this committee, said it was his "frank hope" that this process would eventually "force the provinces" to "seriously address other questions of Senate reform" that require constitutional amendments.

The Prime Minister may favour a constitutional discussion focused on only the Senate, but I think we all know that these proposals have a good chance of leading us down the path travelled during the Meech Lake Accord and Charlottetown Agreement debates. These issues distracted governments and Canadians for over five years. These constitutional debates divided Canadians in ways that took an enormous toll on the country and the government of Ontario does not support reliving

questions constitutionnelles qu'il ne convient pas d'aborder de nouveau pour le moment. L'Ontario veut s'assurer que l'attention des dirigeants du Canada se concentre sur les bonnes questions. Nous ne pouvons permettre qu'on détourne notre attention sur des questions constitutionnelles dont l'étude pourrait durer très longtemps sans apporter des avantages réels aux Canadiens et Canadiennes.

Nous estimons qu'il convient de circonscrire l'objet de notre attention. En Ontario, nous nous sommes attachés à améliorer les résultats de notre système d'éducation, de notre système de soins de santé, ainsi que des domaines de l'emploi, de l'infrastructure, de l'économie et de la prospérité. Le gouvernement fédéral actuel a aussi reçu des éloges pour son programme ciblé. Nous aimerions inciter le gouvernement fédéral à privilégier les priorités de la population canadienne et craignons qu'un débat constitutionnel sur le Sénat soit une activité qui, en ce moment ne serait pas très appréciée par les Canadiens et Canadiennes.

Débattre l'avenir du Sénat écarte le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux de l'étude fructueuse des besoins plus pressants du Canada, comme la réforme de notre architecture fiscale, la consolidation de l'union économique et l'investissement dans notre population et notre infrastructure pour s'assurer que le Canada et sa population restent prospères dans une économie mondiale de plus en plus compétitive.

[Français]

Une réforme constructive du Sénat nécessite un changement constitutionnel. À l'heure actuelle, l'Ontario n'appuie pas le réexamen de la Constitution.

[Traduction]

Une réforme constructive du Sénat nécessite un changement constitutionnel. À l'heure actuelle, l'Ontario n'appuie pas le réexamen de la Constitution.

Le processus de la réforme du Sénat conduit inévitablement à de nouvelles séries de discussions constitutionnelles, ce qui, de l'avis de l'Ontario, ne serait pas au mieux des intérêts du Canada. Les pays du monde entier s'emploient à investir dans leur population et leur infrastructure. Il nous faut faire de même.

Le projet de loi S-4 semble peut-être constituer une petite étape, mais le premier ministre du Canada lui-même, répondant à une question posée par le présent comité a déclaré qu'il « espérait franchement » que ce processus finirait par « forcer les provinces » à « étudier sérieusement d'autres questions de la réforme du Sénat » qui nécessitent des modifications constitutionnelles.

Le premier ministre du Canada sera peut-être en faveur d'une discussion constitutionnelle axée seulement sur le Sénat, et, à mon avis, nous savons tous et toutes que ces propositions risquent fort de nous emmener sur le même chemin emprunté pendant les débats sur l'accord du Lac Meech et l'entente de Charlottetown, questions qui ont mobilisé les gouvernements pendant plus de cinq ans aux dépens d'autres questions. Ces débats constitutionnels vont diviser la population canadienne en

these experiences. We urge the federal government to not embark on this path without a full appreciation of the likely consequences.

If the federal government insists on reopening the Constitution to deal with the Senate, Ontario's preference is for abolition. Alternatively, any reform designed to make the Senate a more meaningful democratic body would need to deal with the under-representation of Ontarians in the Senate. If Senate reform is to proceed, the under-representation of Ontario citizens must be addressed. Electing senators under the existing system would entrench and exacerbate inequities that are acceptable for an appointed body acting as a "chamber of sober second thought," but clearly would not be acceptable in a body that would become a potential democratic competitor to the House of Commons.

The proposed reforms would see a legislative chamber much like the House of Commons, one with similar powers and one which would likely be seen by voters and senators themselves as democratic and legitimate. However, it would also be an institution in which Ontario has just 23 per cent of the seats while having 39 per cent of Canada's population.

When the Senate was established at the time of Confederation, it was established on the basis of appointed senators, lifetime tenure, and regional equality, rather than representation by population. Clearly, changing any of these pieces is a significant departure from the intended role of the Senate, that of "chamber of sober second thought," and requires a full national discussion and the consent of the Canadian public.

Once Canada has elected members in the Senate, much like the members of the House of Commons, and with similar powers and responsibilities, there is a real risk of gridlock between the two chambers, especially if the partisan composition of the two differs, as we so often see in the U.S. Congress. Canada currently has no mechanism for breaking deadlocks and the current proposals do not address the danger this poses to the effectiveness of Parliament and effective government.

We would also suggest that if the federal government is interested in parliamentary and democratic reform, it should address the under-representation of Canadians living in Ontario, Alberta and British Columbia in the House of Commons. This change was promised by the governing party during the last election. It is a reform that would not require constitutional change and would significantly enhance democratic representation in Canada. As a result, it is Ontario's position that rather than pursuing Senate reform, addressing this under-representation in the House of Commons would be a much better use of time and energy.

éprouvant énormément le pays. Le gouvernement de l'Ontario ne tient pas en revivre ces expériences. Nous incitons le gouvernement fédéral ne pas s'engager dans cette voie sans en avoir pleinement évalué toutes les conséquences probables.

Si le gouvernement fédéral insiste pour rouvrir le débat sur la Constitution au sujet du Sénat, la préférence de l'Ontario serait d'abolir celui-ci. Dans un autre ordre d'idées, toute réforme conçue pour faire du Sénat un organisme démocratique plus valable nécessiterait d'y remédier à la sous-représentation des Ontariens et Ontariennes. Si l'on veut poursuivre la réforme du Sénat, il faudra s'attaquer à la question de la sous-représentation des citoyens et citoyennes de l'Ontario. Élire des sénateurs suivant le système actuel enlèverait et exacerberait les iniquités qui seraient acceptables pour un corps nommé faisant fonction de « chambre de réflexion », mais qui serait clairement inacceptable dans un organisme qui deviendrait un concurrent démocratique éventuel de la Chambre des communes.

Dans les réformes proposées, il y aurait une chambre législative, s'apparentant beaucoup à la Chambre des communes, une chambre qui disposerait de pouvoirs analogues et qui serait considérée comme démocratique et légitime tant par l'électorat que par les sénateurs. Ce serait aussi, toutefois, un organisme où l'Ontario ne disposerait que de 23 p. 100 des sièges, alors que sa population représente 39 p. 100 de celle du Canada.

Quand on créa le Sénat à l'époque de la Confédération, ce fut d'après des principes de nomination des sénateurs, de mandat à vie et d'égalité régionale, non pas suivant la représentation selon la population. Il est clair que toute modification d'un de ces principes constituerait un important changement par rapport au rôle visé du Sénat — celui d'une chambre de réflexion —, nécessiterait une discussion nationale de grande envergure et l'assentiment du public canadien.

Une fois que le Canada a élu les membres au Sénat d'une manière qui s'apparente beaucoup au mode d'élection des membres de la Chambre des communes, ces membres ayant des pouvoirs et des responsabilités analogues, il existe un risque très réel d'impasse entre les deux chambres, en particulier si la composition des deux diffère en matière de partis, comme nous le voyons si souvent au Congrès des États-Unis. À l'heure actuelle, le Canada ne possède aucun mécanisme qui permette de lever les impasses et, en outre, les propositions actuelles ne traitent pas du danger que cet état de fait présente pour l'efficacité du Parlement et gouvernement.

Nous aimerions aussi avancer que si le gouvernement fédéral s'intéresse à une réforme parlementaire et démocratique, il devrait se pencher sur la question de la sous-représentation, à la Chambre des communes, des Canadiens et Canadiennes qui vivent en Ontario, en Alberta et en Colombie-Britannique. Ce changement a été promis par le parti au pouvoir pendant la dernière élection. Il s'agit d'une réforme qui ne nécessiterait pas de changement constitutionnel et qui améliorerait beaucoup la représentation démocratique au Canada. En conséquence, l'Ontario propose qu'au lieu de poursuivre une réforme du Sénat, on remédie à cette sous-représentation dans la Chambre des communes, ce qui constituerait un bien meilleur emploi de temps et d'énergie.

The Ontario government believes that all Canadians are equal. We believe in the principle of one person, one vote. We believe that all Canadians deserve equal representation in the House of Commons. As we know, Canadians living in Ontario, Alberta and British Columbia are significantly under-represented in the House of Commons and the federal government has promised to address this issue.

Ontario's 106 constituencies in the House of Commons represent just 34 per cent of the chamber's 308 members of Parliament. This means Ontario, with 39 per cent of Canada's population, falls well short of a fair share of the seats in the House of Commons.

One of the founding principles of Confederation was the principle of representation by population and a proportionate distribution of seats in the House of Commons among the provinces. However, in 1991, the federal Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing criticized the formula then in place for distributing seats, saying that it:

...substantially modified the principle of proportionate representation to an extent never before experienced.

Since the publication of the Royal Commission report in 1991, two redistributions have further reduced Ontario's share of Commons seats compared to its proportion of the population. We are moving further away from the principle of one person, one vote. Canadians who live in Ontario, Alberta and British Columbia are increasingly being underrepresented in the House of Commons, and, as a result, new Canadians, Canadians whose first language is neither English nor French, and visible minorities are also underrepresented. I know the federal government is aware of this, and Ontario urges it to act on its commitment to the people of Ontario, Alberta and British Columbia. I quote once again from the Royal Commission report:

Discriminating against provinces with populations that are growing relative to national population growth can only cause unnecessary friction within our country.

This therefore represents our overall position on Senate reform. It is not a priority for the government of Ontario or for Canadians living in Ontario. It leads to a process of constitutional reform which is not in the interests of the country. Abolition is preferable to tortured attempts at finding national consensus on reforms, and there are real reforms to our House of Commons that would significantly enhance the quality of our democracy that do not require constitutional change.

Once again I thank the committee for its invitation. I am grateful for an opportunity to provide an Ontario perspective on the issue of Senate reform.

Le gouvernement de l'Ontario croit que tous les Canadiens et toutes les Canadiennes sont égaux. Nous croyons au principe de « Une personne, une voix ». Nous croyons que tous les Canadiens et toutes les Canadiennes méritent une représentation égale à la Chambre des communes. Comme nous le savons, les Canadiens et Canadiennes qui vivent en Ontario, en Alberta et en Colombie-Britannique sont nettement sous représentés à la Chambre des communes et le gouvernement fédéral a promis de s'occuper de cette question.

Les 106 circonscriptions de l'Ontario, à la Chambre des communes, représentent juste 34 p. 100 des 308 députés de la chambre. Ainsi l'Ontario, qui compte 39 p. 100 de la population du Canada, est loin de posséder une part équitable des sièges à la Chambre des communes.

Un des principes de la fondation de la Confédération était celui de la représentation selon la population et une distribution proportionnelle des sièges à la Chambre des communes entre les provinces. Mais, en 1991, la Commission royale fédérale sur la réforme électorale et le financement des partis a critiqué la formule alors appliquée pour distribuer les sièges, en déclarant que cette formule :

modifiait beaucoup le principe de la représentation proportionnelle et ce, à un point encore jamais vu.

Depuis la publication du rapport de la Commission royale en 1991, il est survenu deux redistributions qui ont encore réduit la part des sièges des Communes occupés par l'Ontario par rapport à la proportion de sa population. Nous nous éloignons de plus en plus du principe « Une personne, une voix ». Les Canadiennes et Canadiens qui vivent en Ontario, en Alberta et en Colombie-Britannique sont de plus en plus sous-représentés à la Chambre des communes et, en conséquence, les néo-Canadiens et les néo-Canadiennes, les Canadiens et Canadiennes dont la première langue n'est ni le français, ni l'anglais, et les minorités visibles sont aussi sous représentés. Je sais que le gouvernement fédéral est au courant de la situation et l'Ontario l'incite à s'acquitter de son engagement pris à l'égard de la population de l'Ontario, de l'Alberta et de la Colombie-Britannique. Voici une autre citation du rapport de la Commission royale :

En défavorisant ainsi les provinces dont les populations s'accroissent plus rapidement que l'ensemble de la population canadienne, elle [la formule] ne peut que créer des frictions inutiles au sein du pays.

Voici donc notre position globale sur la réforme du Sénat : Ce n'est une priorité ni pour l'Ontario, ni pour les Canadiens et Canadiennes vivant en Ontario. Cela conduit à une réforme constitutionnelle qui n'est pas dans l'intérêt du pays. L'abolition est préférable à de tortueuses tentatives cherchant un consensus national sur les réformes. On pourrait procéder à de véritables réformes de la Chambre des communes qui amélioreraient beaucoup la qualité de notre démocratie sans nécessité de changements constitutionnels.

J'aimerais remercier de nouveau le comité de son invitation. Je vous suis reconnaissante d'avoir eu l'occasion de présenter le point de vue de l'Ontario sur la question de la réforme du Sénat.

The Chairman: Thank you, Madam Minister, for your presentation and for coming before our committee. We appreciate the views of Canada's largest province in a matter as important as that before us.

Senator Austin: Welcome, minister. I would like to ask you to explain to the committee the statement you made about Ontario's preference being abolition. Almost all of the evidence we have received from experts, both in constitutional matters and in governance matters relating to Canada, indicates the importance of a second chamber, which, as you have said in your presentation, deals with representation of regions rather than population as a check and balance. The lower population provinces have had, as we discover if we read the papers that led to 1867, great concern about being overwhelmed by the majorities in the two central Canadian provinces. Is that not a real concern? That is also a concern for Western provinces, I might add.

The second part of my question relates to checks and balances. We are a very diverse country — diverse regionally and diverse in terms of our minorities, because we are a country of minorities. The concern has always been to have a second chamber that would deal with the control by a majority in the democratically elected lower house and the control of that majority by an executive which would not permit the kind of debate and assessment of minority rights that is important in a country of minorities.

Another reason for an upper chamber related to its role as a revising chamber for legislation. Here again, it is a country that has made its best advances on the trade-offs amongst its constituent members, and part of that trade-off is the opportunity of a revising chamber. Finally, we have the role of the Senate, which I think has virtually universal approval today, in developing policy relating to medium and longer-term public policy development issues.

I would argue that those are valid roles. When Ontario calls for abolition, how does it answer to those issues?

Ms. Bountrogianni: Let me be clear. We are not here to advocate abolition of the Senate. We are saying we do not want to even talk about Senate reform. This is not the time to change the Senate. If we had to, we would prefer abolition rather than opening up the Constitution. Let me clarify that. Our position is similar to British Columbia's, Saskatchewan's and Manitoba's. We do not want to go there. If we have to, we would prefer to abolish the Senate rather than open up the Constitution and have that kind of debate at this time.

With respect to checks and balances, we believe that the issue of representing minorities can also be addressed through the Prime Minister's promise on more representation through the House of Commons.

On the policy issue, I reassure you that I have a great deal of respect for individual senators. I worked with Senator Pearson and Senator Kirby when I was children's minister for the Province

Le président : Merci, madame la ministre, de votre déclaration et d'être venue devant notre comité. Nous apprécions le point de vue de la plus grande province du Canada sur un sujet aussi important qui nous est présenté.

Le sénateur Austin : Bienvenue, madame la ministre. J'aimerais vous demander d'expliquer au comité la déclaration que vous avez faite concernant la préférence de l'Ontario pour l'abolition. Presque tous les témoignages que nous avons eus d'experts des questions constitutionnelles et gouvernance se rapportant au Canada, indiquent l'importance d'une deuxième chambre, qui, comme vous avez dit dans votre déclaration, s'occupe de la représentation des régions plutôt que des populations en contrepoids. Les provinces les moins peuplées craignaient, comme nous l'apprenons dans les documents qui ont mené à 1867, beaucoup d'être dominées par les majorités des deux provinces du centre du Canada. N'est-ce pas une préoccupation légitime? J'ajouterais que c'est aussi une préoccupation des provinces de l'Ouest.

La deuxième partie de ma question porte sur l'équilibre des pouvoirs. Notre pays est très diversifié — en termes de région et de minorités, car nous sommes un pays de minorités. La préoccupation a toujours été d'avoir une deuxième chambre qui s'occuperait du contrôle exercé par une majorité dans une chambre basse élue démocratiquement et du contrôle de cette majorité par un pouvoir exécutif qui ne permettrait pas le genre de débat et d'évaluation des droits des minorités qui est important dans un pays de minorités.

Une autre raison d'avoir une chambre supérieure est liée à son rôle de chambre de réflexion des lois. Sur ce point aussi, c'est un pays qui a le mieux progressé avec des compromis parmi ses membres et un élément de ce compromis est la possibilité d'avoir une chambre de réflexion. Finalement, il y a le rôle, à mon avis accepté par tout le monde aujourd'hui, que joue le Sénat dans la mise au point de la politique portant sur les questions d'élaboration de la politique gouvernementale à court et à long terme.

Ce sont des rôles valables. Quand l'Ontario demande l'abolition, de quelle façon cela répond à ces questions?

Mme Bountrogianni : Je vais être claire. Nous ne sommes pas ici pour demander l'abolition du Sénat. Nous disons que nous ne voulons même pas parler de la réforme du Sénat. Ce n'est pas le moment de changer le Sénat. S'il le fallait, nous préfererions l'abolition à la réouverture de la Constitution. Permettez-moi de préciser. Notre position est similaire à celle de la Colombie-Britannique, de la Saskatchewan et du Manitoba. Nous ne voulons pas nous lancer là-dedans. S'il le fallait, nous préfererions abolir le Sénat que rouvrir la Constitution et avoir ce genre de débat.

En ce qui concerne l'équilibre des pouvoirs, nous croyons que la question de représentation des minorités peut aussi être réglée par une plus grande représentation à la Chambre des communes comme l'a promis le premier ministre.

Pour ce qui est de la politique, je tiens vous assurer que j'ai beaucoup de respect pour les sénateurs en tant qu'individus. J'ai travaillé avec le sénateur Pearson et le sénateur Kirby quand

of Ontario, and I know their tremendous contribution to Canadian society, to children and to mental health issues. I know the contributions of those around this table and of senators over the years.

Ours is a simple message. You will probably be bored with me very quickly. The request from Ontario is, do not do this now, please. Let us look at infrastructure. You are all distinguished world travellers, and you know how we have fallen behind in this country with respect to our roads, buildings and institutions. We used to be the envy of many countries and western jurisdictions. We are no longer that. Others have not only caught up, but ones that I would never have dreamed of as a child having European parents are actually surpassing us. We need to focus on those matters.

I was at an event a few days ago where an OECD report was presented indicating that Canada is one of the worst countries with respect to spending on early childhood development. I am not talking about child care but children. We need to address those issues as a country. As to post-secondary education, I do not need to tell this distinguished committee about our competitors in China and other parts of the world. We need to focus on post-secondary education. Now is not the time for Senate reform. We have a lot of other challenges.

Of course, I am biased. Ontario is biased with respect to another big issue, which is the fiscal imbalance. I know you do not want to hear about that; because that is all you have been hearing, at least from me, over the last few months. However, it is an important issue to Ontarians getting \$86 less than any other Canadian in any other province for health care, post-secondary education and social services.

I respect the Senate. I have worked with senators. This is not about lack of respect for senators or the Senate. It is basically, please, do not do this now. There are many other important issues, and, if I may, with respect, there are other ways of dealing with the issues you have brought forward through the House of Commons and through other avenues. We can do this without opening up the Constitution and without having those gut-wrenching discussions across the country.

Senator Austin: I can go with you easily in the table of priorities that you contained in your answer. It has always intrigued me that some provinces have stated they are for abolition but have never really addressed the substantive reasons for a Senate existing and the roles that it performs. I am sceptical, frankly, that the functions that have been performed by the Senate, and which I have listed, can be performed in the House of Commons. I might add that reform of the House of Commons has appeared frequently as a priority in the evidence brought to us by experts.

j'étais ministre des Services à l'enfance dans la province de l'Ontario et je suis au fait de leur immense contribution à la société canadienne, aux enfants et aux problèmes de santé mentale. Je sais ce qu'on fait les personnes assises autour de cette table et les sénateurs au cours des années.

Notre message est simple. Cela va probablement vous ennuyer très rapidement. L'Ontario vous prie de ne pas faire cela maintenant. Parlons des infrastructures. Vous êtes de grands voyageurs et vous savez que notre pays a pris du retard au niveau des routes, des bâtiments et des institutions. Nous faisons l'envie de beaucoup de pays occidentaux. Ce n'est plus le cas. D'autres pays nous ont non seulement rattrapé, mais certains nous ont même dépassé, des pays qui aux yeux de l'enfant de parents européens que j'étais n'auraient jamais pu le faire. Nous devons concentrer nos efforts sur ces questions.

J'ai assisté à un événement il y a quelques jours où un rapport de l'OCDE présenté indiquait que le Canada est l'un des pays qui dépensent le moins pour le développement des jeunes enfants. Je ne parle des gardes d'enfants, mais des enfants. Notre pays doit se pencher sur ces questions. En ce qui concerne l'enseignement postsecondaire, je n'ai pas besoin de mentionner aux éminents membres du comité la concurrence de la Chine et d'autres parties du monde. Nous devons concentrer nos efforts sur l'enseignement postsecondaire. Le moment n'est pas opportun pour réformer le Sénat. Nous avons beaucoup d'autres défis.

Bien sûr, je suis partielle. L'Ontario à un parti pris au sujet d'un autre gros problème, le déséquilibre fiscal. Je sais que vous ne voulez pas en entendre parler, parce que vous en avez trop entendu à ce sujet, du moins de ma part, au cours de ces derniers mois. Cependant, c'est un problème important pour les Ontariens qui reçoivent 86 \$ de moins que n'importe quel autre canadien de n'importe quelle autre province en soins de santé, dans l'enseignement postsecondaire et les services sociaux.

J'ai du respect pour le Sénat. J'ai travaillé avec des sénateurs. Il ne s'agit pas d'un manque de respect envers les sénateurs ou envers le Sénat. On vous demande tout simplement de ne pas faire cela maintenant. Il y a beaucoup d'autres questions importantes et, si vous me le permettez, avec le respect que je vous dois, il y a d'autres façons de régler les questions que vous avez présentées à la Chambre des communes et dans d'autres endroits. Nous pouvons faire cela sans rouvrir la Constitution et sans avoir ce genre de discussions déchirantes dans tout le pays.

Le sénateur Austin : Je peux facilement suivre l'ordre de priorité mentionné dans votre réponse. Ce qui m'a toujours intrigué, c'est que certaines provinces ont déclaré qu'elles sont pour l'abolition, mais elles n'ont vraiment jamais parlé des raisons légitimes de l'existence ou du rôle du Sénat. En toute franchise, je pense que les fonctions du Sénat, et dont j'ai fait une liste, peuvent être assumées par la Chambre des communes. J'ajouterais que la réforme de la Chambre des communes est souvent apparue comme étant une priorité dans les témoignages que nous ont présentés des experts.

I want to put something to you and I hope it does not sound cynical. My understanding of the major reason for some provinces calling for abolition is that it is an easy political answer to avoid becoming engaged in the very issues you do not want to be engaged in.

You are making an argument for a population ratio even for the upper chamber. I think that is logical, if I take your point. During the Charlottetown discussions, former Premier David Peterson of Ontario recognized that the lower population provinces deserved an asymmetrical presence in the Senate to offset the growing reality that, given the current demographics, members from Ontario would soon exceed one half of all members in the House of Commons. Do you have a comment on your predecessor government's decisions and position on Charlottetown in respect of Senate representation and this asymmetrical formula, which has long been a part of our Constitution and which then Premier Peterson acknowledged for Ontario?

Ms. Bountrogianni: His prediction has not come to fruition. Ontario has 39 per cent of the population and only 34 per cent of the seats in the House of Commons. We do not have more than half the seats, far from it. Ontario has addressed this to a certain extent, although more needs to be done. We have mirrored the provincial ridings to the federal ridings and we have kept 11 northern ridings to address the point that former Premier Peterson made a few years ago and that you are making today, senator.

We chose another way to address that in Ontario. We will continue to look at the issue and, as democratic renewal minister, I am responsible for looking at ways for people to be better represented in our province.

Our argument today is to not proceed with Bill S-4 now. There are more pressing issues. British Columbia, Manitoba and Saskatchewan hold the same view. I felt that because Prime Minister Harper took the time to appear before this committee to present his case, which I believe was precedent-setting, Canada's largest province, Ontario, should show the same respect to this process and present its position, although it might be disagreeable to many in the Senate and in Ottawa. It is a position of respect and this is Ontario's view, given our electoral system. We are the government and representatives for the people of Ontario. Through us, that is the view of the people of Ontario.

Senator Angus: Minister, thank you for your clear statement, which allows me to obviate the necessity of asking you where you truly stand. In regard to Bill S-4, obviously Ontario is an important part of the Canadian fabric and holds a large percentage of our people. However, you are still only one of 10 provinces, which might present other views. I know that you

Je veux vous dire quelque chose et j'espère que ça ne semblera pas cynique. Je crois que la raison principale de certaines provinces de demander l'abolition, c'est que c'est une réponse politique facile afin de ne pas s'engager dans les vraies questions qu'elles veulent éviter.

Vous présentez un argument pour une représentation proportionnelle de la population à la chambre supérieure. Je pense que c'est logique, si je vous comprends. Au cours des discussions de Charlottetown, l'ancien premier ministre David Peterson de l'Ontario a reconnu que les provinces à faible population devaient avoir une présence asymétrique au Sénat afin de compenser la réalité croissante, étant donné la démographie actuelle, soit que les députés de l'Ontario dépasseraient rapidement la moitié de tous les députés de la Chambre des communes. Avez-vous quelque chose à dire sur les décisions et la position de votre gouvernement précédent concernant Charlottetown et portant sur la représentation du Sénat et cette formule asymétrique qui fait depuis longtemps partie de notre Constitution et que le premier ministre Peterson à cette époque a reconnu pour l'Ontario?

Mme Bountrogianni : Sa prédiction ne s'est pas réalisée. L'Ontario a 39 p. 100 de la population et seulement 34 p. 100 des sièges à la Chambre des communes. Nous n'avons pas plus que la moitié des sièges, loin de là. L'Ontario a réglé ce problème en partie, mais il reste beaucoup à faire. Nous avons aligné les circonscriptions provinciales sur les circonscriptions fédérales et avons gardé onze circonscriptions du Nord pour régler la question dont a parlé l'ancien premier ministre Peterson il y a quelques années et que vous soulevez aujourd'hui, monsieur le sénateur.

L'Ontario a choisi une approche différente sur cette question. Nous continuerons à nous pencher sur la question et, à titre de ministre du Renouveau démocratique, j'ai la responsabilité de trouver des façons de mieux représenter les citoyens de notre province.

Ce que nous demandons aujourd'hui, c'est de ne pas poursuivre l'étude du projet de loi S-4. Il y a des questions plus urgentes. La Colombie-Britannique, le Manitoba et la Saskatchewan sont du même avis. Je pense que si le premier ministre Harper a pris le temps de comparaître devant le comité pour faire valoir son point de vue, ce qui à mon avis a créé un précédent, la plus grande province du Canada, l'Ontario, devrait faire preuve du même respect à l'égard du processus et faire connaître sa position même si cette position peut déplaire à beaucoup de personnes au Sénat et à Ottawa. C'est une position de respect et c'est le point de vue de l'Ontario, étant donné notre système électoral. Nous sommes le gouvernement et les représentants des citoyens de l'Ontario. Nous présentons le point de vue des Ontariens.

Le sénateur Angus : Madame la ministre, je vous remercie de votre déclaration claire qui me permet de ne pas vous demander votre avis sur la question. En ce qui concerne le projet de loi S-4, il est évident que l'Ontario est une partie importante du tissu canadien et compte un fort pourcentage de notre population. Cependant, l'Ontario n'est que l'une de 10 provinces qui peuvent

would not come here without being well prepared on Bill S-4. Would you agree that, as drafted, Bill S-4 is within the legislative competence of Parliament?

Ms. Bountrogianni: I am aware of the debate over the question. Some experts say that it can be done without opening the Constitution and others doubt that. In my mind, that increases the risk of a debate on the Constitution. I will also mention something that I told Minister Nicholson with whom I had lunch today. We talked about this and there is another risk that theoretically could occur. With term limits and lifetime terms ending after eight years and a prime minister that still has the final say as to who is in the Senate, the result could be a partisan group of senators. I doubt that it is politically possible but it is a theoretical risk.

Senator Tkachuk: Much like it is now.

Ms. Bountrogianni: It could happen to a greater degree. I am not advocating for any one thing in particular. In the current system, senators can stay until the age of 75, thereby continuing to represent all political parties. If there are eight-year terms and a prime minister has the final say in nominating appointees to the Senate, the opportunity exists, in theory, for senatorial representation from only one political party. That poses a risk in our view.

Senator Angus: I understand. We have been meeting on the issue for two or so weeks. I repeat my question: Does Ontario take the position that Bill S-4 is not within the competence of the federal Parliament?

Ms. Bountrogianni: We require more opinions on that.

Senator Angus: You do not take that position?

Ms. Bountrogianni: At present, we do not want to go there.

Senator Angus: I understand.

Ms. Bountrogianni: We do not want to open that discussion.

Senator Angus: You have taken notice of what the Prime Minister had to say when he came before the committee. He demonstrated a considerable amount of flexibility on the length of term; on whether the term would be renewable, vis-à-vis the independence issue; and on the naming of senators if it were not an election process. I think he was clear on his intent to proceed with the proposed legislation. I would like to determine whether we could expect a constitutional challenge from Ontario and you are hoping that you will never have to think about it.

Ms. Bountrogianni: Our position is that any part of the proposal from the Prime Minister should be looked at as part of a package. I understand the incremental approach and there is some merit to that in any big change process. However, we believe that in the case of Senate reform, you cannot look at one piece in isolation. It has to be looked at within the broader package of

avoir d'autres points de vue. Je sais que vous ne présenteriez pas devant le comité sans avoir bien étudié le projet de loi S-4. Acceptez-vous le fait que le projet de loi S-4, dans son libellé actuel, relève de la compétence législative du Parlement?

Mme Bountrogianni : Je sais qu'il y a un débat sur la question. Certains experts disent que cela peut se faire sans aborder des questions constitutionnelles, d'autres en doutent. Je pense que le risque d'un débat sur la Constitution en est augmenté. J'aimerais aussi mentionné quelque chose que j'ai dite au ministre Nicholson avec qui j'ai déjeuné aujourd'hui. Nous avons parlé de cette question et il y a théoriquement la possibilité d'un autre risque. Avec des limites de mandat et des dominations à vie qui se termineraient au bout de huit ans et le fait que c'est le premier ministre qui a le dernier mot sur le choix des personnes qui entrent au Sénat, cela pourrait résulter en un groupe de sénateurs partisans. Je doute que ce soit politiquement possible, mais c'est un risque théorique.

Le sénateur Tkachuk : Cela ressemble beaucoup à ce qui se passe aujourd'hui.

Mme Bountrogianni : Il y a de plus grands risques que cela arrive. Je ne défends pas une chose en particulier. Dans le système actuel, les sénateurs peuvent rester jusqu'à 75 ans, et ainsi ils continuent à représenter tous les partis politiques. Si la durée des mandats est de huit ans et qu'un premier ministre a le dernier mot dans la nomination des candidats au Sénat, théoriquement, il est possible que la représentation sénatoriale ne soit que d'un seul parti politique. Cela est, à notre avis, un risque.

Le sénateur Angus : Je comprends. Nous avons eu des réunions sur cette question pendant quelques semaines. Je répète ma question : Est-ce que l'Ontario est d'avis que le projet de loi S-4 ne relève pas de la compétence du Parlement fédéral?

Mme Bountrogianni : Nous avons besoin de plus d'opinions sur cette question.

Le sénateur Angus : Ce n'est pas votre position?

Mme Bountrogianni : Nous ne voulons pas, pour l'instant, nous prononcer à ce sujet.

Le sénateur Angus : Je comprends.

Mme Bountrogianni : Nous ne voulons pas lancer ce débat.

Le sénateur Angus : Vous avez remarqué ce que le premier ministre a dit quand il a comparu devant le comité. Il a fait preuve de beaucoup de souplesse sur la durée du mandat; sur le renouvellement possible ou non du mandat, sur la question de l'indépendance et sur la nomination des sénateurs s'il n'y avait pas d'élection. Je crois qu'il a clairement exprimé son intention de donner suite au projet de loi. J'aimerais savoir si nous devons nous attendre à une contestation aux termes de la Constitution de la part de l'Ontario et si vous espérez ne jamais devoir y réfléchir.

Mme Bountrogianni : Nous pensons que n'importe quelle partie de la proposition du premier ministre devrait être étudiée comme étant un élément d'un ensemble. J'accepte l'idée d'une approche progressive qui présente des avantages dans n'importe quel processus de changement important. Cependant, nous croyons que dans le cas de la réforme du Sénat, il ne faut pas

Senate reform. Therefore, we believe it poses a high risk of opening the Constitution debate. I am not a constitutional expert, obviously, and this is the advice that I have received.

Senator Hubley: I would comment on your presentation and my question will arise from that. You noted that Ontario, Alberta and British Columbia are becoming increasingly under-represented in the House of Commons. As a result, new Canadians, whose first language is neither English nor French, and visible minorities are also under-represented. That is a good point to make. I am not sure if we related those minorities to larger populations, which we should be doing.

At present, the Prime Minister has a great deal of power in his ability to shape the Senate to respond to the needs of Canadians who, for whatever reason, perhaps because of their lower numbers, are not able to gain representation through our electoral process. Mr. Harper has decided on Senate reform to address the problem. Certainly, his prerogative is important in how he shapes his vision of the country, although he probably does not share that with me.

This might flow from one of Senator Angus' favourite questions. A witness appeared before the committee and suggested that perhaps citizens' assemblies would be a way for the provinces to address their provincial groups that are underrepresented. These citizens' assemblies could choose senators, which would vary from province to province, and each province could meet the needs of where they have under-representation in the House of Commons and in the Senate. Do you have a comment on that, other than "we would rather not go there?"

Ms. Bountrogianni: I cannot resist advertising the fact that Ontario has a citizens' assembly looking at electoral reform. Elections Ontario randomly selected these citizens from each riding. Many of them were minorities that found it to be a wonderful way to give back to our country. It was emotional and some people were upset when not chosen.

This is our first experience with such a process; it began only last week. They will report to the government of Ontario in May 2007 on whether Ontario should change its electoral system.

As a former academic, I believe anything that engages the public is educational and well worth it, regardless of an outcome of change or not. I am very excited in engaging, particularly, the youth.

Generally speaking, we are in favour of citizens' assemblies. Whether they should be attached to a way of representing people or finding representation in the Senate is an issue that requires broader national debate and discussion, and that is not something we want to do right now.

étudier un élément séparément. Il faut l'étudier dans le contexte de l'ensemble de la réforme du Sénat. Donc, nous croyons qu'il y a un grand risque d'aborder les questions constitutionnelles. Je ne suis évidemment pas une spécialiste des questions constitutionnelles, mais ce sont les conseils que l'on m'a donnés.

Le sénateur Hubley : Je vais faire un commentaire sur votre déclaration, je poserai ensuite ma question. Vous avez dit que les provinces de l'Ontario, l'Alberta et la Colombie-Britannique sont de plus en plus sous-représentées à la Chambre des communes. Suite à cela, les nouveaux Canadiens dont la première langue n'est ni l'anglais ni le Français et les minorités visibles sont aussi sous-représentés. C'est un bon argument à faire valoir. Je ne suis pas sûre que si nous relierions ces minorités à des populations en plus grande, ce que nous devrions faire.

Pour le moment, le premier ministre a beaucoup de pouvoir pour façonner le Sénat afin qu'il réponde aux besoins des Canadiens qui, pour quelque raison que ce soit, peut-être à cause de leur faible nombre, ne peuvent pas être représentés par le biais de notre processus électoral. M. Harper a décidé de réformer le Sénat pour régler le problème. La prérogative dont il dispose pour concevoir sa vision du pays est certainement importante, bien qu'il ne m'en fasse probablement pas part.

Ce que je vais dire pourrait provenir d'une des questions préférées du sénateur Angus. Un témoin a comparu devant le comité et a suggéré que peut-être les regroupements de citoyens permettraient aux provinces de régler le problème de leurs groupes provinciaux qui sont sous représentés. Ces regroupements de citoyens pourraient choisir des sénateurs, qui varieraient d'une province à l'autre, et chaque province pourrait régler les problèmes de sous-représentation à la Chambre des communes et au Sénat. Avez-vous quelque chose à dire à ce sujet autre que « nous ne voulons pas de prononcer à ce sujet »?

Mme Bountrogianni : Je ne peux pas résister à l'envie de faire savoir qu'en Ontario, un regroupement de citoyens examine la réforme électorale. Elections Ontario a choisi au hasard ces citoyens dans chaque circonscription. Un grand nombre d'entre eux proviennent des minorités et estiment que c'est une merveilleuse façon de redonner au Canada un peu de ce qu'ils ont reçu. C'était très émouvant et certaines personnes étaient déçues de ne pas avoir été choisies.

C'est notre première expérience de ce genre; le processus n'a démarré que la semaine dernière. Ils feront rapport au gouvernement de l'Ontario en mai 2007 pour déterminer si l'Ontario devrait changer son système électoral.

En tant qu'ancien universitaire, je crois que tout ce qui mobilise le public a une valeur éducative et en vaut la peine, quel que soit le résultat. Je suis particulièrement très enthousiaste quant à la mobilisation des jeunes.

De manière générale, nous sommes en faveur des regroupements de citoyens. Que ce soit un moyen de représenter la population ou trouver une représentation au Sénat, c'est une question qui demande un débat et des discussions plus larges à l'échelle nationale et ce n'est pas quelque chose que nous voulons faire aujourd'hui.

Senator Hubley: We will watch with interest how your citizens' assembly progresses.

Senator Tkachuk: Many of us believe that one of the main reasons the Senate was established was to protect the rest of us who lived outside of Ontario from the large population of Ontario. You have come here with a very different policy than Ontario has historically had regarding these issues, arguing that you are under-represented in the House of Commons and in the Senate. Is that the policy of the Government of Ontario, that you want the Senate to be rep by pop?

Ms. Bountrogianni: It is more a statement. It is a fact. We are under-represented in the House of Commons by population and we are under-represented in the Senate by population.

You have a very good point, senator. There is a bias outside of Ontario. When I was immigration minister and children's minister and travelled across Canada and met my colleagues from other provinces and territories, there was a certain perception of Ontario.

However, Ontario has changed over the decades. Parts of Ontario have real needs and challenges as much as any other territory or part of the country. The original tenet of having senators to protect the rest of the country from Ontario is probably not as valid as it once was. Ontario has changed dramatically.

Senator Tkachuk: Do you not think that you would have more success arguing for an increased number of seats to fit the 39 per cent of the population you have, which I am sure you will still want even though you may not have that number in the future? Nonetheless, if the Senate was stronger and more representative of the regions, do you not think you would have a stronger argument to make politically?

Ms. Bountrogianni: There are two ways to respond to that. First, we are here to say that we do not want to engage in Senate reform. We are not here to ask for more seats. That is our fall-back position if the Prime Minister insists on going down this route. Then all we have left to do is to protect Ontarians and ensure that they are properly represented.

The second thing is that we believe that better representation can be achieved by asking the Prime Minister to fulfil his promise during the campaign to increase representation in the House of Commons, not only for Ontario but for the other provinces that are also under-represented.

Senator Tkachuk: It just seems abolition is in there, if we talk about it, but proportional representation or "rep by pop" in the Senate is something that Ontario wants and the rest of Canada

Le sénateur Hubley : Nous suivrons attentivement les progrès de vos regroupements de citoyens.

Le sénateur Tkachuk : Un grand nombre d'entre nous croient que l'une des raisons principales de la fondation du Sénat était de protéger ceux qui vivent à l'extérieur de l'Ontario contre la grande population ontarienne. Vous avez présenté une politique très différente que celle que l'Ontario a historiquement suivie relativement à ces questions, en annonçant que vous êtes sous-représentés à la Chambre des communes et au Sénat. Est-ce que la politique du gouvernement de l'Ontario vise un Sénat avec une représentation selon la population?

Mme Bountrogianni : C'est plus qu'une déclaration. C'est un fait. Nous sommes sous-représentés à la Chambre des communes par rapport à notre population et nous sommes sous-représentés au Sénat par rapport à notre population.

Vous avez soulevé un très bon point, monsieur le sénateur. Il y a un parti pris à l'extérieur de l'Ontario. Quand j'étais ministre de l'Immigration et ministre aux Services de l'enfance et que je voyageais dans tout le Canada et que je rencontrais mes collègues des autres provinces et territoires, il y avait une certaine perception de l'Ontario.

Cependant, l'Ontario a changé au cours des décennies. Certaines régions de l'Ontario ont de vrais besoins et de vrais défis comme tout autre territoire ou toute autre région du pays. Le précepte original selon lequel il faut des sénateurs pour protéger le reste du pays de l'Ontario n'est probablement plus aussi vrai qu'il ne l'était. L'Ontario a changé de façon dramatique.

Le sénateur Tkachuk : Ne pensez-vous pas que vous aurez plus de succès en demandant un plus grand nombre de sièges en raison des 39 p. 100 de votre population, je suis sûr que vous voulez encore ce plus grand nombre de sièges même si vous ne l'aurez peut-être pas à l'avenir? De toute façon, si le Sénat est plus fort et plus représentatif des régions, ne pensez-vous pas que vous présenteriez un meilleur argument politique?

Mme Bountrogianni : Il y a deux façons de répondre à cela. Premièrement, nous sommes ici pour dire que nous ne voulons pas nous engager dans la réforme du Sénat. Nous ne sommes pas ici pour demander un plus grand nombre de sièges. Cela est notre solution de rechange au cas où le premier ministre persiste à continuer dans cette voie. Tout ce qui nous restera à faire alors sera de protéger les Ontariens et s'assurer qu'ils sont bien représentés.

La deuxième chose, c'est que nous croyons qu'une meilleure représentation peut être obtenue en demandant au premier ministre de remplir la promesse qu'il a faite durant la campagne pour augmenter la représentation à la Chambre des communes, pas seulement pour l'Ontario mais pour les autres provinces qui sont aussi sous représentées.

Le sénateur Tkachuk : Il semble tout simplement que l'abolition se trouve là-dedans, si nous en parlons, mais la représentation proportionnelle ou la représentation selon la

should not worry about it. Is there any bicameral legislature in the world where both Houses would be represented by representation by population?

Ms. Bountrogianni: Every jurisdiction has decided its way of governance. We are not here today to talk about how the Senate should be reformed. We are saying the opposite: Please do not do it now. There are other issues in this country, in our province — having 39 per cent of the population — that we believe are more vital to be examined at this time. That is the message today.

Senator Tkachuk: From our point of view, though, we are senators so we have to talk about Canada. You are talking about Ontario; I just want to make that clear.

Senator Munson: Was the Government of Ontario informed beforehand of the Prime Minister's proposal on term limits — before he proposed them to us?

Ms. Bountrogianni: I do not know the answer to that question.

Senator Munson: We have not brought up the concept of Senate reform; it was the Prime Minister who began this move to Senate reform. You tweaked my curiosity. You said you had lunch with Mr. Nicholson today. Did you talk about Senate reform?

Ms. Bountrogianni: Yes, we did.

Senator Munson: Did you give Ontario's position to him and did he give you any insight? I ask because we do not know where the government is going.

Ms. Bountrogianni: Basically, I did not discuss anything that I have not already said and that has not been published in the press — so yes, we did.

Senator Munson: That was leaked earlier this week, you mean.

Ms. Bountrogianni: That was two days ago.

Senator Munson: We heard this morning from a learned professor that abolition would take unanimity. That was one of the debates, and that would mean dealing with the Constitution. You are saying do not get into the Constitution because it leads down all these paths, but if we walk down your line of reasoning, that would mean opening up the Constitution and getting into that kind of debate.

Ms. Bountrogianni: Which brings me back to our original position, which is do not go there. Do not even do it right now.

The premier has said that if we have to do it, he would prefer to abolish it rather than go through a large national debate. If you are saying we would have to go through it anyway, then that is a good point. However, our position as the Province of Ontario is that there are other issues that need to be looked at, and not Senate reform.

population au Sénat est quelque chose que l'Ontario veut et que le reste du Canada ne devrait pas craindre. Existe-t-il une législature bicamérale au monde où les deux chambres sont représentées par représentation selon la population?

Mme Bountrogianni : Chaque pays décide de la façon dont il veut être gouverné. Nous ne sommes pas ici aujourd'hui pour parler de la façon dont le Sénat devrait être réformé. Nous disons le contraire : s'il vous plaît, ne faites pas la réforme maintenant. Nous pensons qu'il est plus important d'examiner maintenant d'autres problèmes dans ce pays, dans notre province qui compte 39 p. 100 de la population. C'est le message que nous lançons aujourd'hui.

Le sénateur Tkachuk : En ce qui nous concerne, nous sommes des sénateurs, nous devons donc parler du Canada. Vous ne parlez que de l'Ontario; je voulais simplement le préciser.

Le sénateur Munson : Est-ce que le gouvernement de l'Ontario a été informé à l'avance de la proposition du premier ministre concernant les limites de mandat — avant qu'il nous l'ait présentée?

Mme Bountrogianni : J'ignore la réponse à cette question.

Le sénateur Munson : L'idée de réformer le Sénat ne vient pas de nous; c'est le premier ministre qui en fait la proposition. Vous avez éveillé ma curiosité. Vous avez dit que vous aviez déjeuné avec M. Nicholson aujourd'hui. Avez-vous parlé de la réforme du Sénat?

Mme Bountrogianni : Oui, nous en avons parlé.

Le sénateur Munson : Lui avez-vous mentionné la position de l'Ontario et vous a-t-il donné quelque information? Je vous demande car nous ignorons les intentions du gouvernement.

Mme Bountrogianni : Je n'ai pratiquement rien dit qui n'ait été déjà dit et publié dans la presse — donc oui, nous en avons parlé.

Le sénateur Munson : Vous voulez dire ce qui a été divulgué au début de la semaine.

Mme Bountrogianni : C'était il y a deux jours.

Le sénateur Munson : Un éminent professeur nous a dit ce matin que l'abolition ferait l'unanimité. Cela faisait partie d'un des débats et cela signifierait que des questions constitutionnelles seraient abordées. Vous dites qu'il ne faut pas aborder les questions constitutionnelles pour ne pas ouvrir toutes sortes de débats, mais si nous suivons votre raisonnement, cela voudrait dire aborder les questions constitutionnelles et ouvrir ce genre de débat.

Mme Bountrogianni : Ce qui me ramène à notre position originale, c'est-à-dire de ne pas faire cela. Ne le faites même pas maintenant.

Le premier a déclaré que si nous devions le faire, il préférerait de l'abolir plutôt que d'ouvrir un grand débat national. Si vous êtes en train de dire que nous devrions quand même le faire, alors c'est un bon argument. Cependant, la position de la province de l'Ontario, c'est qu'il y a d'autres questions qui ont besoin d'être examinées, pas la réforme du Sénat.

Senator Munson: If you are saying abolition, I am curious why you are taking such a dark view about such great characters that act for the common good and are trying to make a difference in people's lives through reports and policies. This seems to you to be an easy thing to do — just get rid of it? Why are you so adamant?

Ms. Bountrogianni: As I said earlier, I have worked with a number of senators in my other portfolios, and have a great deal of respect for them on a personal basis. They have contributed and continue to contribute. We simply do not want to go to Senate reform. That is our number one position, the same as B.C., Saskatchewan and Manitoba.

Like those provinces, if we have to go, the premiers have all said they prefer abolition. However, our number one position is do not reform the Senate; at this point in time, we have other issues that are much more important.

I have to say as a former, and first children's minister of Ontario, I was embarrassed at the OECD report on how children are treated in this country. I am not pointing fingers at anyone; I was just embarrassed. I think we can do better as a country for our children, for our university students.

My son just started university. I am blessed; I can take care of his tuition, but there are children who have a hard time. There is so much we need to look at — not only on humanistic grounds, but also in order to ensure our prosperity.

I believe the premier's and the Government of Ontario's position is that those are the issues that we need to spend time on. We have a lot of historical references to other constitutional debates that pretty well ripped the country apart, that were gut-wrenching and took a lot of time. We do not feel we have that luxury at this point in time.

Senator Segal: I thank you for the clarity and precision of your representations this morning. I want to step back from the concerns you expressed about representation for Ontario, which I think any minister of the Crown from Ontario should be expressing and advancing — it makes good sense. I would like to talk about a tradition, of which successive Ontario premiers have been a part, that says Canada is the greatest country in the world but it is not perfect. There are fiscal and social injustices and some constitutional inequities that, on occasion, have to be addressed.

Because Ontario is, in a sense, a thriving core of the economic heartland, so fundamental and in the past, at least — as other provinces came on stream economically — was so dominant economically that there was a kind of primary purpose that every Ontario government had to tend to the country; to sometimes set aside their own direct interests in the larger process of strengthening the country and building the nation.

Le sénateur Munson : Si vous parlez de l'abolition, je suis curieux de savoir pourquoi vous avez une opinion aussi sinistre d'hommes et de femmes de grand caractère qui agissent pour le bien commun et qui essaient d'améliorer la vie des gens en écrivant des rapports et en élaborant des politiques. Pour vous, il semble que c'est quelque chose de facile à faire — s'en débarrasser tout simplement? Pourquoi êtes-vous si catégorique?

Mme Bountrogianni : Comme je l'ai dit tout à l'heure, j'ai collaboré avec un certain nombre de sénateurs quand je travaillais dans d'autres ministères et j'ai beaucoup de respect pour eux sur le plan personnel. Ils ont contribué et continuent à contribuer. Nous ne voulons simplement pas de réforme du Sénat. C'est notre première position, la même que celles de la Colombie-Britannique, de la Saskatchewan et du Manitoba.

Si la réforme doit se faire, les premiers ministres de ces provinces ont tous dit qu'ils préféreraient l'abolition. Cependant, notre première position est de ne pas réformer le Sénat; à l'heure actuelle, nous avons d'autres problèmes qui sont beaucoup plus importants.

Je dois dire qu'en tant qu'ancienne et première ministre aux Services de l'enfance de l'Ontario, j'ai trouvé embarrassant le rapport de l'OCDE sur le traitement des enfants dans notre pays. Je n'accuse personne; j'étais tout simplement embarrassée. Je crois que notre pays peut faire mieux pour nos enfants et pour nos étudiants universitaires.

Mon fils vient de commencer l'université. J'ai de la chance car je peux payer ses droits de scolarité, mais il y a des enfants qui ont beaucoup de difficulté. Il y a tellement de choses que nous devrions examiner — non seulement du point de vue humanitaire, mais aussi pour assurer notre prospérité.

Je crois que la position du premier ministre et du gouvernement de l'Ontario est qu'il y a des questions que nous devons aborder. D'autres débats sur la Constitution ont pratiquement déchiré notre pays et ont pris beaucoup de temps, l'histoire est riche d'exemples. Nous estimons qu'à l'heure actuelle, nous ne pouvons pas nous permettre ce luxe.

Le sénateur Segal : Je vous remercie pour la qualité et la précision de votre déclaration ce matin. Je prends du recul par rapport aux préoccupations que vous avez énoncées concernant la représentation de l'Ontario, préoccupations que je trouve normal qu'un ministre de l'Ontario présente — c'est logique. J'aimerais parler d'une tradition qu'ont suivie les premiers ministres successifs de l'Ontario et qui veut que le Canada soit le plus grand pays au monde mais qu'il n'est pas parfait. Il y a des injustices fiscales et sociales et quelques irrégularités constitutionnelles qui doivent être réglées à l'occasion.

Parce que l'Ontario est, dans une certaine mesure, un élément prospère du cœur économique, tellement essentiel et qu'il était — puisque d'autres provinces l'ont rejoint économiquement — si dominant au plan économique, tous les gouvernements de l'Ontario avaient un objectif primaire : mettre parfois de côté les propres intérêts de l'Ontario dans le but plus large de renforcer le pays et d'édifier la nation.

I do not in any way disagree that we are not at any point of crisis now where that kind of engagement may be necessary. That being said, I am very impressed with the initiatives your government has taken with respect to democratic reform. You will understand that, in many parts of the country, such as Western Canada, reforming the Senate is part of the same theme of democratic reform. The balancing role that the Senate either has had or should have and might better have following upon some reform is very important to their perception of the ownership they have in the country and the country's fairness towards them.

Our problem as a committee is that we were not consulted before Bill S-4 was presented, either. It is now our job, as a committee of the Senate, to make our very best recommendations under our distinguished bi-partisan chairmanship as to how the government should now proceed.

Taking all that into consideration, we actually do not have the option, I do not think, of recommending abolition, although theoretically it is possible. We do have to pronounce upon the motion and the piece of legislation before us. Would you care to give us any advice on that specific narrow task, accepting that it is not on your hierarchy of priorities, which we respect?

In an exchange between Senator Hubley, Senator Watt and the Prime Minister a few days ago, when asked about how you ensure that various minorities are part of the mix, the Prime Minister did not rule out the notion of some proportionality as a basis for a consultative process relative to Senate reform. I know that the citizen assemblies going on across the province under your leadership will be taking many of those kinds of ideas into consideration. I would be interested in your reflections on those two parts of our challenge.

Ms. Bountrogianni: On your first question about advice, you are in a tight spot, and I appreciate that. You do not have the choice. I have the choice to come here and disagree with Senate reform at this point in time. I have that luxury, and I do represent the Province of Ontario, so it is my job to advocate for Ontarians, as it is your job to advocate for Canada.

Mr. Mar is a friend of mine, and I know he has a different position than Ontario, but he also a different position than the Prime Minister on some aspects of Senate reform.

You have a difficult task, and I am here simply to put Ontario's position forward to you. Please use your influence, is my request, to perhaps delay this or not do this at this point in time when other issues are so pending. I know that that is of little assistance to you, but that is my position. I have to be clear and honest.

With respect to the minorities, I am a daughter of minorities. My parents came here from Greece 51 years ago. I have a bias towards having representation in a proper way. It is also a challenge in Ontario when you look at the voting patterns and who votes and who does not vote. There is a responsibility for

Je ne suis en aucun cas en désaccord sur le fait que nous ne nous trouvons pas à un moment de crise où ce genre d'engagement s'avère nécessaire. Cela dit, je suis très impressionné par les initiatives prises par votre gouvernement concernant la réforme démocratique. Vous comprendrez que, dans beaucoup de régions du pays, comme l'Ouest canadien, la réforme du Sénat fait partie du même thème de la réforme démocratique. Le rôle d'équilibre qu'a joué, devrait jouer ou pourrait mieux jouer le Sénat après une certaine réforme est très important pour le sentiment d'appartenance au pays de ces régions et d'équité du pays à leur égard.

Le problème, c'est que le comité n'a pas été consulté avant la présentation du projet de loi S-4. Notre tâche, en tant que comité sénatorial, est de, sous la direction de notre éminent président bipartite, recommander au mieux ce que devrait faire maintenant le gouvernement.

Compte tenu de tout cela, je ne pense pas que nous pouvons recommander l'abolition, bien que ce soit théologiquement possible. Nous devons nous prononcer sur la motion et le projet de loi qui sont devant nous. Pouvez-vous nous donner votre avis sur cette tâche précise, nous tenons compte du fait que ce n'est pas l'une de vos priorités et nous respectons cela?

Dans un échange entre le sénateur Hubley, le sénateur Watt et le premier ministre il y a quelques jours, à la question : comment assurer que les diverses minorités fassent partie du mélange; le premier ministre n'a pas écarté l'idée d'une certaine proportionnalité comme fondement à un processus consultatif lié à la réforme du Sénat. Je sais que les regroupements de citoyens qui existent dans la province sous votre direction prendront en considération beaucoup d'idées de ce genre. J'aimerais connaître votre avis sur ces deux parties de notre défi.

Mme Bountrogianni : Concernant votre première question, c'est-à-dire le conseil que vous cherchez, vous êtes dans une situation un peu délicate, et je le comprends. Vous n'avez pas le choix. J'ai le choix de venir ici et d'être en désaccord avec la réforme du Sénat à ce moment-ci. Je peux m'offrir ce luxe et je représente effectivement la province de l'Ontario, alors c'est mon devoir de défendre les intérêts des Ontariens, tout comme c'est le vôtre de défendre les intérêts du Canada.

M. Mar est un de mes amis et je sais qu'il a une position différente de celle de l'Ontario, mais il a également une position différente de celle du premier ministre sur certains aspects de la réforme du Sénat.

Vous avez une tâche difficile et je suis ici uniquement pour vous présenter la position de l'Ontario. S'il vous plaît, utilisez votre influence, c'est ce que je vous demande, pour peut-être faire reporter ces discussions ou ne pas les avoir à ce moment-ci alors que d'autres questions sont si pressantes. Je sais que cette réponse ne vous est pas d'un grand secours, mais c'est ma position. Je me dois d'être claire et honnête.

En ce qui concerne les minorités, je suis née dans une minorité. Mes parents sont arrivés de Grèce il y a 51 ans. J'ai un parti pris pour la représentation appropriée. C'est également un défi en Ontario lorsque vous regardez la façon de voter, qui vote et qui ne vote pas. Les nouveaux Canadiens, tout comme les autres

new Canadians, as well as other Canadians, to go out and vote. We are looking at citizen assemblies to engage them so that they can vote. That is why we now have fixed election dates. I know the Prime Minister has proposed that, and I think that is excellent. That is why we have transparent political donations, anything over \$100 within 10 days has to go on Elections Ontario. We are doing what we can.

We understand that the motivation behind Senate reform is positive. We are not at all challenging motivation here. We are saying, as a province, that when we go across the country, we see that not only in Ontario, although I am here for Ontario, but across the country there are other issues that we believe collectively as a country should be addressed right now.

Senator Fraser: Minister, welcome to this body that may or may not be abolished any time soon.

One line in your presentation really interested me. You were talking about the basis on which the Senate was originally established, and you mentioned appointed senators, lifetime tenure, now tenure to age 75, and regional equality. You went on to say that changing any of these pieces is a significant departure and requires a full national discussion and the consent of the Canadian public. Those last words fascinated me.

I took from that that you were saying that it was politically wrong and perhaps legally wrong to proceed with Bill S-4, the bill before us, which does deal with tenure, absent in some way the consent of the Canadian public. Would you care to elaborate on that a bit?

Ms. Bountrogianni: Basically that means exactly what I have been saying. This requires full national debate. If there are significant changes to the Senate, the Canadian people need to be consulted. Again, we do not believe that the time is right now for that to be the issue for consultation. This is very important, and we are not questioning the motivation behind the Prime Minister, but are saying that now is not the time.

Senator Fraser: However, as Senator Segal observed, you may not think it is the time but the Prime Minister does, so we have a bill before us.

Ms. Bountrogianni: I understand.

Senator Fraser: Presumably one of the options open to this committee would be, when it reports back to the Senate, to say that there should be a national referendum on this bill. I am trying to establish whether you think this bill requires a broader degree of consent in political terms than just debate in Parliament, or whether you are saying the whole thing should be a package that requires a broader degree of consent.

Canadiens et Canadiennes, ont la responsabilité d'aller voter. Nous espérons que les assemblées de citoyens les inciteront à voter. C'est pourquoi nous avons maintenant des élections à date fixe. Je sais que le premier ministre a proposé cela et je pense que c'est une excellente idée. C'est pourquoi nous avons instauré la transparence pour les contributions politiques, tout ce qui est supérieur à 100 \$ doit être communiqué dans les 10 jours à Elections Ontario. Nous faisons ce que nous pouvons.

Nous comprenons que la motivation derrière la réforme du Sénat est positive. Nous ne contestons pas du tout la motivation. Nous disons en tant que province, que lorsque nous allons ailleurs au pays, nous voyons que non seulement en Ontario, même si je suis ici pour parler de l'Ontario, mais partout au pays, il y a d'autres questions qui, nous croyons, collectivement en tant que pays, devraient être abordées immédiatement.

Le sénateur Fraser : Madame la ministre, soyez la bienvenue devant cet organisme qui pourrait être aboli ou ne pas être aboli de sitôt.

Une ligne dans votre exposé m'intéresse vraiment. Vous parliez des fondements sur lesquels le Sénat a été créé initialement et vous avez parlé de nomination des sénateurs, de mandat à vie, maintenant devenu un mandat jusqu'à l'âge de 75 ans, et d'égalité régionale. Vous avez poursuivi en disant que toute modification d'un de ces principes constituerait un important changement qui nécessiterait une discussion nationale de grande envergure et l'assentiment du public canadien. Ces derniers mots m'ont fascinée.

J'ai compris que vous disiez qu'il était politiquement et peut-être légalement inacceptable d'aller de l'avant avec le projet de loi S-4, le projet de loi que nous étudions, qui traite effectivement de mandat, sans qu'il soit question d'assentiment du public canadien. Pourriez-vous nous en dire davantage sur cette question?

Mme Bountrogianni : Fondamentalement, cela signifie exactement ce que j'ai dit. Cela nécessite une discussion nationale de grande envergure. Si on veut apporter un changement important au Sénat, il est nécessaire de consulter la population canadienne. Encore une fois, nous ne croyons pas que ce soit le bon moment pour que cette question fasse l'objet d'une consultation. C'est très important, et nous ne contestons pas la motivation du premier ministre, mais nous disons que ce n'est pas le moment de le faire.

Le sénateur Fraser : Toutefois, comme l'a fait remarquer le sénateur Segal, il est possible que vous pensiez que ce n'est pas le moment, mais le premier ministre, lui, le pense, alors nous voilà devant ce projet de loi.

Mme Bountrogianni : Je comprends.

Le sénateur Fraser : Peut-être qu'un des choix qui s'offrent au présent comité serait, lorsqu'il fait rapport au Sénat, de dire qu'il devrait y avoir un référendum national sur ce projet de loi. J'essaie d'établir si vous pensez que ce projet de loi nécessite un degré de consentement plus large en termes politiques qu'un simple débat au Parlement ou si vous dites que toute cette question devrait faire partie d'un ensemble qui nécessite un degré de consentement plus étendu.

Ms. Bountrogianni: I would say both, senator. We in Ontario do not see any one of these pieces separately. It should be seen as a package. That would require, we are told, constitutional change, and that would require obviously national debate and perhaps a referendum, perhaps an election, but some sort of process to consult and get the opinion of the Canadian people. We are saying, at this point in time, do not do it. How many times have I said it? Too many, but that is our position.

Senator Fraser: You have made that point very clearly. Thank you.

The Chairman: Colleagues, I have on my list senators wishing to put questions in Senator Chaput, Senator Comeau and myself. We have not too long. Could the three of us put our questions and then give the minister an opportunity to respond to the three so that we will not run out of time? The minister must leave at three o'clock sharp. I will ask the first question and then go to Senator Comeau and Senator Chaput and then to the minister for her response.

The question I wanted to ensure that was put to you is in relation to your comment that it is important to address Ontario, Alberta and British Columbia being underrepresented in the House of Commons. It has not been commented on, but one argument in favour of a motion to increase Senate seats for, among others, British Columbia and Alberta, would be that the combined seats in the House and the Senate would address their underrepresentation. That would do nothing for Ontario, admittedly. That aside, the reason for the underrepresentation is the guarantee of no fewer House seats than Senate seats, and the 1985 Representation Act, both of which, as far as I can tell, are constitutional. The Representation Act was, in fact, one of two section 44 amendments that have been made since 1982. Yet, you have given us an indication that Ontario may believe, and I know you are not a constitutional lawyer, that this can be done without constitutional change.

Senator Comeau: The Senate was conceived as a countermeasure for larger jurisdictions, but facing a 21st century setting, we are trying to live with 19th century institutions. We are seeing it with the agendas of cities now, which has to be tackled eventually. We are seeing a greater rural-urban divide. I understand that even in Northern Ontario some of constituents are saying they would like to join with Manitoba because they are not happy with the government. There are questions out there.

You are, in fact, getting a citizens' assembly analysis for future consideration, so the time is right for Ontario, but you are saying that the time is not right for the nation as a whole, a nation which historically has had Ontario in the role as the great unifier of

Mme Bountrogianni : Je dirai les deux, madame le sénateur. Nous, en Ontario, ne voyons aucun de ces éléments de manière séparée. Ils devraient être vus comme un ensemble. Cela nécessiterait, nous a-t-on dit, un changement constitutionnel et cela nécessiterait de toute évidence un débat national et, peut-être, un référendum ou une élection, mais du moins un processus quelconque pour consulter la population canadienne et savoir ce qu'elle en pense. Nous disons qu'il ne faut pas le faire en ce moment. Combien de fois-là l'ai-je dit? Trop de fois, mais c'est notre position.

Le sénateur Fraser : Vous avez été très claire sur ce point. Merci.

Le président : Collègues, sur ma liste de sénateurs qui désirent poser des questions figurent le sénateur Chaput, le sénateur Comeau et moi-même. Nous n'avons pas beaucoup de temps. Pourrions-nous tous les trois poser nos questions et ensuite, laisser la ministre nous répondre à tous les trois pour ne pas manquer de temps? La ministre doit nous quitter à 15 heures précises. Je vais poser la première question et ensuite, donner la parole au sénateur Comeau et au sénateur Chaput, et enfin, à la ministre pour qu'elle puisse répondre.

La question que je voulais m'assurer qu'on vous pose a trait à un votre observation selon laquelle il est important de régler le problème de la sous-représentation de l'Ontario, de l'Alberta et de la Colombie-Britannique à la Chambre des communes. Il n'y a pas eu de commentaires sur cette question, mais un des arguments en faveur d'une motion visant à accroître le nombre de sièges au Sénat pour, entre autres, la Colombie Britannique et l'Alberta, serait que le nombre de sièges combinés à la Chambre des communes et au Sénat résoudrait le problème de leur sous-représentation. Il faut reconnaître que cela ne change rien à la situation de l'Ontario. Si on met cela de côté, les raisons de cette sous-représentation, ce sont la garantie qu'une province ne peut avoir moins de sièges à la Chambre des communes qu'au Sénat, et la Loi de 1985 sur la représentation électorale qui, à ma connaissance, sont toutes les deux constitutionnelles. La Loi de 1985 sur la représentation électorale était, en fait, une des deux modifications de l'article 44 qui ont été apportées depuis 1982. Pourtant, vous nous avez indiqué que l'Ontario peut croire, et je sais que vous n'êtes pas une avocate de droit constitutionnel, que cela peut se faire sans changement constitutionnel.

Le sénateur Comeau : Le Sénat a été conçu comme un contrepoids aux provinces de plus grande taille, mais nous essayons de vivre avec des institutions du XIX^e siècle dans un contexte de XXI^e siècle. Nous voyons maintenant ce phénomène dans le programme des villes, qu'il faudra un jour régler. Nous voyons une plus grande séparation entre les régions rurales et les régions urbaines. Je crois comprendre que même dans le nord de l'Ontario, certains contribuables disent vouloir s'unir au Manitoba parce qu'ils sont mécontents du gouvernement. Il y a des questions à régler.

Vous êtes, en fait, en train d'obtenir une analyse par une assemblée de citoyens pour examen futur, alors le moment est approprié pour l'Ontario, mais vous dites que le moment n'est pas approprié pour le pays dans son ensemble, une nation dans

problems facing the nation. You are saying, "We are not interested, so don't even go there. We do not want to have anything to do with making the nation work better."

How do we respond? How do I tell Nova Scotians that the Ontario we used to be able to depend on to unify the nation is saying, "Go fly a kite; we are not interested in you any more; we are minding our own backyard; forget us?"

The Chairman: I believe Senate Chaput had a comment to make as well.

Senator Chaput: This is just an observation. I am from Manitoba where our premier is Mr. Doer, of the New Democratic Party. Do you know Premier Doer?

Ms. Bountrogianni: Yes. I was with him in Halifax last week.

Senator Chaput: He does not believe in the Senate as it is now, but he might believe otherwise if we look at an elected system. That is what I understood from his last communication. When I read that, I asked him that if he believed in an elected Senate because it was democratic, how about the rights of the French-speaking population in Manitoba to be equal partners? He said that is something to be considered. I thought I would let you know.

The Chairman: I believe Senator Dawson also wanted to ask a short question.

Senator Dawson: When? That would be shortest formulation I could put. When would be the right time to debate it? When would be right time to start debating the question? How can we get the people of Canada, the provinces and the "intelligentsia" to start thinking about the reform of the Senate if we do not start somewhere? I do not necessarily agree. I think term limits, yes, and possibly elections, but we have to start to debate somewhere, and you are saying that this is not the time. Did we miss the time? Was it somewhere down the road and we missed it, or is it after we have solved every other problem? When is the right time?

Ms. Bountrogianni: I will try to respond to the four questions starting with your question, senator, on insisting on proper representation in the House of Commons.

We are saying that if the Prime Minister wants to improve representation in the country, he did promise that he would improve it through representation in the House of Commons, which is what we would prefer as opposed to Senate reform at this time. We are not insisting on anything right now, except that we cannot do the Senate reform right now.

laquelle, historiquement, l'Ontario a toujours joué le rôle du grand rassembleur devant les problèmes qui confrontent la nation. Vous dites : « Nous ne sommes pas intéressés, alors n'y allez même pas. Nous ne voulons pas être mêlés de quelque façon que ce soit à l'idée de faire en sorte que le pays fonctionne mieux. »

Que répondez-vous? Comment vais-je dire aux gens de la Nouvelle-Écosse que l'Ontario sur laquelle nous avons l'habitude de compter pour unifier la nation dit : « Allez vous faire cuire un oeuf; vous ne nous intéressez plus; nous nous occupons de nos affaires; oubliez nous »?

Le président : Je crois que le sénateur Chaput avait également une observation à faire.

Le sénateur Chaput : Il s'agit simplement d'une observation. Je viens du Manitoba dont le premier ministre est M. Doer, du Nouveau Parti démocratique. Connaissez-vous le premier ministre Doer?

Mme Bountrogianni : Oui. Nous étions tous les deux à Halifax la semaine dernière.

Le sénateur Chaput : Il ne croit pas au Sénat dans sa forme actuelle, mais il pourrait penser autrement si nous envisagions un système de Sénat élu. C'est ce que j'ai compris de sa dernière communication. Lorsque j'ai lu cela, je lui ai demandé, s'il croyait dans un Sénat élu parce qu'il était démocratique, quelle serait sa position sur les droits des francophones du Manitoba d'être des partenaires égaux? Il a dit que c'était quelque chose à prendre en considération. J'ai cru bon vous en informer.

Le président : Je crois que le sénateur Dawson voulait également poser une courte question.

Le sénateur Dawson : Quand? C'est la formulation la plus concise que je puisse employer. Quand sera-t-il le bon moment de débattre de cette question? Quand sera-t-il le bon moment de commencer à débattre de la question? Comment pourrions-nous amener la population du Canada, les provinces et l'élite intellectuelle à commencer à penser à la réforme du Sénat si nous ne commençons pas quelque part? Je ne suis pas nécessairement d'accord. Je pense qu'une limite de mandat, c'est acceptable, et peut-être même des élections, mais nous devons commencer à en débattre à un moment donné, et vous dites que ce n'est pas le bon moment. Avons-nous raté l'occasion de le faire? Est-ce que c'était là dans le passé et que nous sommes passés à côté ou est-ce que ce sera après que nous aurons résolu tous les autres problèmes? Quand sera-t-il le bon moment?

Mme Bountrogianni : Je vais tenter de répondre aux quatre questions en commençant par la vôtre, sénateur, concernant l'insistance sur une représentation appropriée à la Chambre des communes.

Nous disons que si le premier ministre désire améliorer la représentation au pays, il a promis de le faire par le biais de la représentation à la Chambre des communes, qui est la solution que nous privilégions à l'heure actuelle par opposition à une réforme du Sénat. Nous n'insistons sur rien à l'heure actuelle, sauf sur le fait que nous ne pouvons entreprendre la réforme du Sénat maintenant.

With respect to the Western provinces and the Murray-Austin motion, that would actually decrease Ontario's representation in the Senate, so we would not be supportive of that motion.

With respect to Senator Comeau's comments, we are very proud to be helping the rest of the country; we have done it, we are doing it and we will continue to do it. We do it in many ways. Of the \$11.5 billion of equalization, Ontario pays \$5 billion. It has never received equalization; it came close once then the criteria were changed. What we are calling for in respect of the fiscal imbalance is that transfers across the country in health care, post-secondary education and social services be fair to all Canadians, including Canadians in Ontario.

I was in your lovely province of Nova Scotia a couple weeks ago with Premier Doer signing the internal trade agreement. There are some issues we agree on, some we do not agree on, but we signed an internal trade agreement where labour mobility by 2009 should be full across the country. Ontario and Quebec work together on our labour mobility agreement, and British Columbia and Alberta worked together. The four provinces were, I believe, leaders in getting the rest of the country together. Halifax was a wonderful host.

We are proud of investing in the rest of the country, and we are proud of our efforts in anything that we are asked to do for the country. Please do not take this as us worrying about our own backyard. It is not just Ontario. We are not alone in this; there are other provinces.

This leads me to Manitoba. I did not know that position. My files and the articles in the newspapers here say that Premier Doer does not want to do this and he would prefer abolishing the Senate rather than getting into this. If he has moved his position and I do not know about it, I apologize, but that is my understanding of Premier Doer's position.

With regard to your question, Senator Dawson, of when, if not now, or did we miss the time, I cannot answer that question. With respect to Ontario's position, now is not the right time. I am sorry that I cannot answer your question as to when the right time is. At this point all we can say is that we have many issues in this country and my province that definitely need to be resolved before we look at this.

The Chairman: Minister, on behalf of the committee, thank you for your appearance here today and for taking the time to both prepare and deal with our questions. Your testimony will be very helpful to us in our deliberations.

En ce qui concerne les provinces de l'Ouest et la motion Murray-Austin, cela aurait pour effet de réduire encore davantage la représentation de l'Ontario au Sénat, alors nous ne donnerions pas notre appui à cette motion.

En ce qui concerne les observations du sénateur Comeau, nous sommes très fiers d'aider le reste du pays; nous l'avons fait dans le passé, nous le faisons maintenant et nous continuerons de le faire dans l'avenir. Nous le faisons de nombreuses façons. Des 11, 5 milliards de dollars attribués au titre de la péréquation, l'Ontario en paye 5 milliards. La province n'a jamais reçu de paiements de péréquation; elle est venue bien près d'en recevoir un, mais les critères ont été modifiés. Ce que nous demandons en ce qui concerne le déséquilibre fiscal, c'est que les transferts à la grandeur du pays dans le domaine des soins de santé, de l'éducation postsecondaire et des services sociaux soient équitables pour tous les Canadiens et Canadiennes, y compris ceux et celles qui vivent en Ontario.

Il y a quelques semaines, j'étais dans votre belle province de Nouvelle-Écosse en compagnie du premier ministre Doer pour la signature de l'accord sur le commerce intérieur. Il y a des questions sur lesquelles nous sommes d'accord et d'autres sur lesquelles nous ne sommes pas d'accord, mais nous avons signé l'accord sur le commerce intérieur prévoyant une mobilité totale de la main-d'œuvre dans l'ensemble du pays d'ici 2009. L'Ontario et le Québec ont travaillé ensemble sur leur entente sur la mobilité de la main-d'œuvre, et la Colombie Britannique et l'Alberta en ont fait autant. Les quatre provinces ont été, je crois, des chefs de file pour amener le reste du pays ensemble. Halifax a été un hôte merveilleux.

Nous sommes fiers d'investir dans le reste du pays et nous sommes fiers de nos efforts dans tout ce qu'on nous demande de faire pour le pays. S'il vous plaît, n'allez pas croire que cela signifie que nous nous occupons de nos affaires. Il ne s'agit pas uniquement de l'Ontario. Nous ne sommes pas seuls dans cette aventure; il y a d'autres provinces.

Cela m'amène à parler du Manitoba. Je ne connaissais pas cette position. Mes dossiers et les articles de journaux qui sont ici indiquent que le premier ministre Doer ne veut pas faire cela et qu'il préférerait abolir le Sénat plutôt que de s'embarquer dans cette entreprise. S'il a changé sa position, je l'ignore; veuillez m'excuser, mais à ma connaissance, c'était là la position du premier ministre Doer.

Sénateur Dawson, concernant votre question, à savoir quand, si ce n'est pas maintenant, ou encore si nous avons raté l'occasion, je ne peux pas répondre. Pour ce qui est de la position de l'Ontario, ce n'est pas le moment maintenant. Je suis désolée de ne pas pouvoir répondre à votre question et vous dire quel moment sera le bon. Pour l'instant, tout ce que je peux dire, c'est qu'il y a de nombreuses autres questions à régler dans ce pays et dans ma province avant celle-là.

Le président : Madame la ministre, au nom du comité, je vous remercie de votre comparution aujourd'hui et d'avoir pris le temps de vous préparer et de répondre à nos questions. Votre témoignage nous sera très utile.

Senators, I am pleased to welcome as our next witness Professor Stephen Scott, a well-known expert in this area. He has appeared before Senate committees on previous occasions.

Professor Scott, please proceed.

Stephen Allan Scott, Professor Emeritus, Faculty of Law, McGill University, as an individual: Honourable senators, it is a privilege and pleasure to appear once again before a Senate committee. Since my first appearance in the early 1970s on the Federal Court Bill, your hearings have always been careful and constructive and all the more useful because typically less politicized than those in another place. Rather than a chamber of sober second thought, this has often seemed a chamber of first sober thought.

Senate reform, your present subject of study, might, depending on how far it is carried, greatly change the working of the Canadian parliamentary system and even that of the Canadian federation itself. I am not convinced that major reform is truly necessary but there seem to be cogent reasons for some reform, such as representation geographically, and there may be others whose time has come, given public opinion.

In respect of tenure of senators, the preamble of Bill S-4 affirms the wish “to maintain the essential characteristics of the Senate...as a chamber of independent, sober second thought.” To avoid too-short a term and too-rapid a turnover of membership — impairing both expertise and independence — a term of nine or preferably 11 years would seem more suitable than the proposed eight years, assuming that the present tenure would be curtailed. This could be revisited if senatorial elections were introduced, and thus avoid the shorter term tailored to an electoral system until there is one in place; or a second stage could be enacted now with a shorter term to be proclaimed in force later, but only under specified conditions and if authorized by joint resolution. It is clear textually that a simple federal act — passed by both Houses and duly assented to — can alter the senatorial term of office, although this might leave too much latitude to an act of Parliament.

Of the comprehensive and elaborate set of amending formulae in Part V of the Constitution Act, 1982, section 44 provides:

Subject to sections 41 and 42, Parliament may exclusively make laws amending the Constitution of Canada in relation to the executive government of Canada or the Senate and House of Commons.

Specifically in respect of the Senate, section 42.1(b) and (c) of the act carve exactly four matters from the scope of section 44: the powers of the Senate; the method of selecting senators; the

Sénateurs, je suis heureux d’accueillir notre prochain témoin, le professeur Stephen Scott, spécialiste bien connu de cette question. Il a comparu devant les comités du Sénat à diverses occasions auparavant.

Monsieur Scott, vous avez la parole.

Stephen Allan Scott, professeur émérite, Faculté de droit, Université McGill, à titre personnel : Honorables sénateurs, c’est pour moi un plaisir et un privilège de prendre à nouveau la parole devant un comité sénatorial. Depuis ma première comparution ici au début des années 70, au sujet du projet de loi sur la Cour fédérale, vos audiences ont toujours été consciencieuses, constructives et d’autant plus utiles qu’elles sont généralement moins politisées que celles tenues en une autre chambre. Plutôt qu’un lieu de seconde réflexion sereine, le Sénat a souvent semblé constituer un lieu de première réflexion sereine.

La réforme du Sénat, votre sujet d’étude actuel, peut, selon l’envergure qui lui est donnée, modifier grandement le fonctionnement du régime parlementaire canadien, voire même celui de la fédération canadienne. Sans être personnellement convaincu de la réelle nécessité d’opérer une réforme majeure, je crois néanmoins que des raisons convaincantes militent en faveur de certaines réformes, comme la représentativité géographique, et qu’au regard de l’opinion publique le temps pourrait être venu de procéder à d’autres réformes.

En ce qui concerne le mandat des sénateurs, le préambule du projet de loi S-4 affirme la volonté de « préserver les caractéristiques essentielles du Sénat, lieu de réflexion indépendante, sereine et attentive ». Pour prévenir l’instauration d’un mandat trop court et empêcher un roulement trop rapide des membres — qui nuirait à la compétence et à l’indépendance du Sénat — un mandat de neuf années ou, préférablement, de onze années conviendrait davantage que le mandat de huit ans proposé, dans l’hypothèse où il faut effectivement raccourcir la durée du mandat. Cette question pourrait être revue si l’on décidait d’instituer des élections sénatoriales, de façon qu’avant de raccourcir le mandat en fonction d’un système électoral, on attende la mise en place d’un tel système. Ou encore, on pourrait édicter maintenant une deuxième étape prévoyant un raccourcissement du mandat qui entrerait en vigueur ultérieurement mais uniquement à des conditions précises et avec l’aval d’une résolution conjointe. Il est clair textuellement qu’une simple loi fédérale — adoptée par les deux chambres et dûment sanctionnées — peut modifier la durée du mandat des sénateurs, quoi que cela puisse peut-être conférer une portée excessive à une loi du Parlement.

Parmi la longue et exhaustive série de formules de modification prévues à la partie V de la Loi constitutionnelle de 1982, on peut lire ce qui suit à l’article 44 :

Sous réserve des articles 41 et 42, le Parlement a compétence exclusive pour modifier les dispositions de la Constitution du Canada relatives au pouvoir exécutif fédéral, au Sénat ou à la Chambre des communes.

Pour ce qui concerne le Sénat, les alinéas 42(1)b) et c) de la Loi constitutionnelle circonscrivent plus précisément quatre questions exactement, couvertes par l’article 44 : les pouvoirs du Sénat; le

number of members by which a province is entitled to be represented in the Senate; and the residence qualifications of senators. As to these four matters, amendments must be enacted by proclamation pursuant to the “general” formula of section 38. This requires authorization by resolution of the Senate and House of Commons or of the Commons alone — under section 47(1) — if after 180 days from the authorizing Commons resolution the Senate has not adopted the necessary resolution, and the Commons again adopts the resolution. Section 38 also requires authorization by resolutions of the legislative assemblies of at least two-thirds of the provinces that have in the aggregate, according to the then latest general census, at least 50 per cent of the population of all the provinces.

Despite some cogent policy concerns against this and other possible bills on Senate tenure, I can find no grounds here so compelling as to induce the courts to depart from the normal rule of grammatical interpretation of this carefully constructed set of formulae. It is a more delicate question whether other formulae could be used as alternatives to section 44 if, for example, it were sought either to circumvent the Senate through section 47(1) or to enact larger reform packages, including items both inside and outside the scope of section 44.

This same issue arises also in connection with section 45, the power of the provincial legislatures, subject to section 41, to amend the provincial constitutions by provincial statute. In both sections 44 and 45, the word “exclusively” appears. However, there are cogent reasons for holding that section 41, requiring unanimous consent of provincial assemblies, and section 38, the two-thirds rule, can apply alternatively to enact even amendments within the scope of sections 44 and 45. Why is that so? It is because this reading would enable enactment of packages of amendments addressing various subjects. Section 41 can be employed to amend the amendment process itself, and this implicitly seems to allow its use to enact any amendment. Under section 38, although the outcome is less clear than it is for section 41, every province is fully protected through its power to dissent under section 38 and, thereby excluding application to the province of any amendment under section 38 derogating *inter alia* from the provinces’ legislative powers. On this wider reading of section 38, an amendment introducing senatorial elections, for example, could also address senatorial term of office.

Concerning the geographical distribution of Senate seats, larger and more complex issues are raised directly and indirectly by Senator Murray’s motion to amend the Constitution to

mode de sélection des sénateurs; le nombre de sénateurs par lesquels une province est habilitée à être représentée; les conditions de résidence des sénateurs. Dans le cas de ces quatre questions, les modifications doivent être édictées par une proclamation prise sous le régime de la formule « générale » de l’article 38. Cela nécessite une autorisation résultant d’une résolution adoptée par le Sénat et la Chambre des communes, ou, en vertu du paragraphe 47(1), par la Chambre des communes uniquement si, dans les 180 jours suivant l’adoption de la résolution de la Chambre des communes, le Sénat n’a pas adopté la résolution nécessaire et la Chambre des communes adopte une résolution dans le même sens. L’article 38 exige également que les modifications soient autorisées par des résolutions des assemblées législatives d’au moins deux tiers des provinces dont la population confondue représente, selon le recensement général le plus récent, au moins 50 p. 100 de la population de toutes les provinces.

Bien que j’entretienne certaines réserves de taille à l’égard de ce projet de loi et d’autres éventuels projets de loi concernant la durée du mandat des sénateurs, je ne vois ici aucune raison impérieuse pour amener les tribunaux à délaisser la règle normale d’interprétation grammaticale de cette série de formules soigneusement construite. Cependant, il est plus délicat de déterminer si l’on pourrait recourir à d’autres formules comme mécanismes de rechange à l’article 44, par exemple, si l’on souhaitait contourner le Sénat par l’entremise du paragraphe 47(1), ou encore faire adopter de plus vastes séries de réformes englobant à la fois des questions couvertes par l’article 44 et des questions débordant l’article 44.

Le même problème se pose dans le cas de l’article 45, concernant la compétence dont disposent les législatures provinciales, sous réserve de l’article 41, pour modifier les constitutions provinciales par une loi provinciale. L’expression « compétence exclusive » figurent à la fois à l’article 44 et à l’article 45. Mais il existe néanmoins des motifs convaincants de soutenir qu’on peut recourir soit à l’article 41, qui exige le consentement unanime des assemblées provinciales, soit à l’article 38, la règle des deux tiers, pour apporter même des modifications couvertes par les articles 44 et 45. Pourquoi en est-il ainsi? Parce qu’une telle interprétation autorise l’adoption de séries de modifications touchant divers sujets. L’article 41 peut servir à modifier le processus de modification lui-même, ce qui semble implicitement autoriser son utilisation pour l’adoption de tout type de modification. Selon l’article 38, quoiqu’ici la conclusion soit moins claire que pour l’article 41, chaque province est pleinement protégée par le pouvoir que lui confère le paragraphe 38(3) d’exprimer son « désaccord » et, par conséquent, de se soustraire à l’application de toute modification faite en vertu de l’article 38 qui porterait atteinte, entre autres, à ses pouvoirs législatifs. Selon cette interprétation plus globale de l’article 38, une modification qui instaurerait, par exemple, des élections sénatoriales pourraient également viser la durée du mandat des sénateurs.

En ce qui concerne la répartition géographique des sièges du Sénat, la motion du sénateur Murray visant à modifier la constitution pour bonifier la représentation des provinces de

improve the representation of the Western provinces. Clearly, population trends have made the present geographical distribution difficult to justify. I shall not offer an opinion on what a coherent, fair and rational distribution should be — still less a politically feasible one.

I would make the following observations: First, changing the distribution of seats amongst the provinces, even by adding rather than transferring seats, would involve the dilution of the representation of several provinces. I have seen it argued that Premier Peterson's willingness to surrender some of Ontario's seats in the interests of reconciliation contributed to his electoral defeat. Dilution may be unacceptable, *per se*, to some provinces.

Second, the provinces can be left to work out amongst themselves what is acceptable without the federal government becoming caught in the middle of an essentially inter-provincial dispute, or incurring the cost in terms of sweeteners or side deals, and without enlarging and complicating matters with larger constitutional reform packages and commitments.

Third, though there are some considerations militating against doing so, I would read Part V of the 1982 act as permitting the passage of conditional authorizing resolutions of certain kinds, these amongst them: resolutions conditional, first, as to time; conditional, second, as to the formula to be employed — this being desirable, one, if it were sought to shelter one or more provinces from isolation under section 38 or, two, if an amendment, for instance an interpretive provision, could be enacted by two or more methods but would have differing effects, depending on the method employed — and conditional, third, with respect to the prior enactment of a competing amendment. In other words, on this reading, several alternative schemes could be proposed by resolution, but proposed as mutually exclusive alternatives so that only the first to muster the necessary resolutions would be capable of enactment.

Fourth, executive federalism and responsible parliamentary government can make a dangerous, even explosive, combination. Communications and discussions amongst governments and legislative bodies are inevitable and desirable, but federal-provincial executive agreements on constitutional packages involving explicit or implicit undertakings to use the parliamentary whip to force passage of amendments through legislative bodies as rubber stamps are inherently abusive and, whatever their outcome, can cause disappointment, bitterness, anger and prejudice to sound government. Resolutions are better proposed and passed in one legislative body, and other legislative bodies left to deliberate freely.

L'Ouest soulève directement et indirectement des enjeux plus vastes et plus complexes. De toute évidence, l'actuelle répartition géographique est difficile à justifier au regard de l'évolution démographique. Je ne me prononcerai pas sur ce que devrait être une répartition cohérente, équitable et rationnelle — et encore moins une répartition politiquement acceptable.

Permettez-moi cependant de faire les observations suivantes. Premièrement, le fait de modifier la distribution des sièges parmi les provinces, même en ajoutant des sièges plutôt qu'en en transférant, aurait pour conséquence de diluer la représentation de plusieurs provinces. Selon certains observateurs, la défaite électorale du premier ministre Peterson serait en partie imputable à son consentement de renoncer à certains des sièges de l'Ontario, dans l'intérêt de la réconciliation. Une telle décision pourrait s'avérer intrinsèquement inacceptable pour certaines provinces.

Deuxièmement, le gouvernement fédéral peut laisser aux provinces le soin de décider entre elle-même ce qui est acceptable, sans se mêler d'un litige essentiellement interprovincial, sans avoir à concéder des cadeaux d'apaisement et à conclure d'accords accessoires, et sans élargir ni compliquer le débat avec des trains de réformes et des engagements de nature constitutionnelle.

Troisièmement, malgré certains arguments contraires, j'interpréterais la partie V de la Loi constitutionnelle de 1982 comme autorisant l'adoption de certains types de résolution d'autorisation conditionnelles : des résolutions conditionnelles premièrement quand au temps; des résolutions conditionnelles deuxièmement quant à la formule à employer, cela étant souhaitable, un, si l'on souhaite abriter une ou plusieurs provinces de l'isolement sous le régime de l'article 38 ou, deux, si l'on pouvait apporter par deux méthodes ou plus une modification, par exemple une disposition interprétative, dont les effets divergeraient selon la méthode choisie; et des résolutions conditionnelles troisièmement quant à l'adoption préalable d'une modification concurrente. Autrement dit, selon cette interprétation plusieurs options différentes pourraient être proposées par résolution, mais proposées comme étant des options mutuellement exclusives, de façon que seule la première recueillant les résolutions nécessaires puisse être adoptée.

Quatrièmement, le fédéralisme exécutif et un gouvernement parlementaire responsable peuvent former un mélange dangereux, voire explosif. Les communications et les discussions entre les gouvernements et les organes législatifs sont à la fois inévitables et souhaitables. Cependant, la conclusion d'accords entre les pouvoirs exécutifs du fédéral et des provinces sur des trains de mesures constitutionnelles, donnant lieu à l'utilisation explicite ou implicite de la fêrule parlementaire pour forcer les organes législatifs à adopter aveuglément des modifications, représente un mécanisme intrinsèquement abusif qui, quelle qu'en soit l'issue, peut se solder par un désappointement, de l'amertume et de la colère, tout en constituant une entrave à une bonne gouvernance. Il est préférable qu'un seul organe législatif propose et adopte les résolutions et que d'autres organes législatifs aient le loisir d'en délibérer librement.

Fifth, I would note, but will not now tarry on, the relevance to various amendment processes of An Act respecting constitutional amendments, Statutes of Canada 1996 chapter 1.

I turn lastly to the method of selection of senators, which may soon be on the national agenda. Clearly, in formal terms, this can be altered only through section 42(1)(b). I think it likely, however, that consultative quasi-elections are constitutionally possible through ordinary federal or perhaps even provincial acts, though the Governor General cannot in any case be compelled to comply with the results. Whether senators are to be elected or quasi-elected, the parliamentary balance seems certain to be disturbed through a more assertive Senate. We shall be forced to review the Senate's full coordinate power, asking whether conflicts between the Houses should be resolved, say, by joint sessions of the two Houses or by repassage of bills by the Commons, with or without special majorities in either case.

Recall, too, ideas prevalent in the Confederate States before the Civil War, particularly that of interposition of the state government between the citizen and the United States government, so denying that the United States was a community of citizens. Is Canada a community of citizens, or is Canada, on the contrary, a community of groups or a community of communities? Surely that is a notion with disturbing corporatist connotations. I suspect that, along these very lines, you will encounter demands within some provinces that their governments or assemblies be allowed to choose senators from the province, an abuse purged from the United States in 1913 by the Seventeenth Amendment to the Constitution. I should think it utterly obnoxious to allow the government of a province to interpose itself between a Canadian citizen and the Canadian Parliament.

It is ingenuous, even Pollyannaish, to argue that even hybrid appointment schemes along the lines of Meech Lake can, by and large, be anything but provincially dominated. Recall, if you will, the appointment of Senator Waters to this chamber after his success in the Alberta senatorial election scheme. Pending enactment of the Meech Lake amendment, senatorial appointments were, by federal-provincial agreement, to be made from federally-provincially agreed names. Prime Minister Mulroney had every reason to resist Senator Waters' appointment. Mr. Mulroney had been dictated to in public, told in effect to take it or leave it, and this on a process advertised as designed to function through federal-provincial cooperation, and one indeed intended to become applicable in future to Supreme Court appointments. In terms of partisan politics, Senator Waters' Reform Party was undermining the Prime Minister's Conservative political base in the West. Lastly, and let me tread delicately, Senator Waters' views on official language matters were highly uncongenial to the Prime Minister, to many and

Cinquièmement, je souligne, sans plus m'attendre, la pertinence de la Loi concernant les modifications constitutionnelles, Lois du Canada 1996, chapitre 1, pour plusieurs mécanismes de modification.

J'aborderai en dernier lieu le mode de sélection des sénateurs, qui pourrait bientôt figurer à l'ordre du jour national. De toute évidence, sur le plan formel, seul l'alinéa 42(1)b) en permet la modification. Cependant, il est à mon avis constitutionnellement possible d'instaurer des quasi élections consultatives en recourant à une loi ordinaire fédérale, ou peut-être même à une loi provinciale, quoi qu'en aucun cas le gouverneur général ne soit tenu de se plier aux résultats. Que les sénateurs soient élus ou quasi élus, il semble certain que l'avènement d'un Sénat plus assertif aura pour effet de perturber l'équilibre parlementaire. Nous devons examiner l'ensemble du pouvoir de coordination du Sénat en nous demandant si les différends entre les deux chambres devraient être résolus par, disons, la tenue de sessions conjointes par les deux chambres ou par la ré-adoption des lois à la Chambre des communes, avec ou sans majorités spéciales dans l'un et l'autre cas.

Rappelons-nous également les idées qui avaient cours dans les États confédérés avant la guerre de Sécession américaine, particulièrement celle de l'interposition du gouvernement d'État entre le citoyen et le gouvernement des États-Unis, et qui niait que les États-Unis formaient une communauté de citoyens. Le Canada est-il une communauté de citoyens? Ou le Canada est-il au contraire une communauté de groupes, ou encore une communauté de communautés? C'est une notion qui a certainement de troublantes connotations corporatistes. Je soupçonne que, dans cet esprit justement, certaines provinces viendront réclamer que leurs gouvernements ou leurs assemblées puissent choisir les sénateurs de la province, un abus purgé des États-Unis en 1913 par le Dix-septième amendement à la Constitution. À mes yeux, il est au plus haut point nocif de permettre au gouvernement d'une province de s'interposer entre le citoyen canadien et le Parlement canadien.

C'est faire preuve de naïveté, voire même d'angélisme, que de prétendre que même les régimes de nomination hybrides, tels ceux prévus par l'accord du lac Meech, ne seront pas complètement dominés par les provinces. Rappelez-vous la nomination du sénateur Waters à cette chambre, après sa victoire à l'élection sénatoriale en Alberta. En attendant l'entrée en vigueur de l'accord du lac Meech, la nomination au Sénat devait, par accord fédérale-provincial, être faite à partir de listes de noms sur lesquels le gouvernement fédéral et les provinces s'étaient entendus. Dans ce cas, le premier ministre Mulroney avait toutes les raisons de résister à la nomination du sénateur Waters. M. Mulroney s'était fait dicter publiquement sa conduite; on lui avait dit dans les faits que c'était à prendre ou à laisser, et cela au sujet d'un processus que l'on présentait comme reposant sur une coopération fédérale-provinciale, un processus devant même s'appliquer à l'avenir aux nominations à la Cour suprême. Et, dans une optique de politique partisane, le Parti réformiste du sénateur Waters minait dans l'Ouest la base politique conservatrice du premier ministre. Enfin,

probably most francophones, and to anglophone Quebec. Mr. Mulroney waited six months, but in the end he appointed Mr. Waters. This is the way Canadian federalism works.

In sum, while I do not on balance favour senatorial elections, as they risk too much disruption of an acceptably functioning parliamentary system, I view any form of provincial involvement in senatorial appointments as dangerous and even obnoxious in the highest degree, as it would both intensify centrifugal forces and interpose intermediaries between the citizen and the federal government. If elections are to take place, only a proportional representation scheme — or “faute de mieux” a constituency system — could achieve fair representation of voters of many different backgrounds, interests and views within a province. Just as it would be unthinkable to elect all members of the House of Commons from a single, province-wide constituency, so electing all of a province’s senators, either sequentially or — without proportional representation — together from a province-wide constituency would be grossly unfair.

Honourable senators, I thank you and look forward to discussing these and other issues with you.

Senator Austin: Welcome again, Professor Scott, to the Senate. Thank you for a lively presentation on issues that we are very keen to better understand.

I should like to come back to your view on the method of selection of senators and the point that consultative, quasi-elections are constitutionally possible through ordinary federal or perhaps even provincial acts, though the Governor-in-Council cannot in any case be compelled to comply with the results. To explore the constitutional thinking behind your view, I take it that anything in legislation that spoke to the Governor-in-Council along the lines of saying, “and following such consultative election, the Governor General shall appoint such persons as,” would be unconstitutional in your view.

Mr. Scott: It would be ineffectual. It would be unenforceable. Obviously it would create expectations. Let us say there was a change in government and the new government did not want, in effect, to comply with this and advised the Governor General not to make the appointments. Obviously it would create an outcry. In my view, it would be ineffective because it would be interfering with constitutional powers of the Governor General under section 41. In any case, it would be interfering with the method of selection of senators under section 42.

et je vais tenter d’être délicat, les opinions du sénateur Waters en matière de langues officielles étaient pour le moins hautement incompatibles avec celles du premier ministre, avec celles d’un grand nombre, et probablement de la majorité, des francophones et avec celles du Québec anglophone. M. Mulroney a attendu six mois, mais il a fini par nommer M. Waters. Ainsi va le fédéralisme canadien.

En résumé, même si dans l’ensemble je ne suis pas favorable à la tenue d’élections sénatoriales, qui risqueraient de perturber indûment un régime parlementaire qui fonctionne de façon acceptable, j’estime dangereuse et même au plus haut point nocive toute forme de participation provinciale aux nominations au Sénat, car cela aurait pour effet à la fois d’intensifier les forces centrifuges à l’oeuvre et d’interposer des intermédiaire entre le citoyen et le gouvernement fédéral. Si des élections devaient être tenues, seul un régime de représentation proportionnelle — ou faute de mieux, un système de circonscriptions — pourrait assurer au sein d’une même province la représentation équitable des électeurs issus de milieux différents et dont les intérêts et les opinions divergent. Tout comme il serait impensable d’élire tous les députés de la Chambre des communes à partir d’une unique circonscription couvrant toute la province, il serait grossièrement inéquitable d’élire tous les sénateurs d’une province soit de manière séquentielle soit — faute de représentation proportionnelle — en bloc à partir d’une même circonscription provinciale.

Honorables sénateurs, je vous remercie et il me fera plaisir de discuter avec vous de ces sujets et de toute autre question.

Le sénateur Austin : Encore une fois, soyez le bienvenu au Sénat, professeur Scott. Merci de votre exposé vivant sur des questions qu’il nous tarde de mieux comprendre.

J’aimerais revenir sur votre opinion concernant la méthode de sélection des sénateurs et sur l’idée que des quasi- élections consultatives sont constitutionnellement possibles en recourant à une loi ordinaire fédérale ou peut-être même à une loi provinciale, quoi qu’en aucun cas le gouverneur en conseil soit tenu de se plier aux résultats. Pour explorer la pensée constitutionnelle qui se cache derrière votre point de vue, je comprends que toute disposition dans la législation qui dirait au gouverneur en conseil quelque chose du genre « et à la suite de telles élections consultatives, le gouverneur général doit nommer ces personnes » serait inconstitutionnelle à vos yeux.

M. Scott : Cette disposition serait inefficace. On ne pourrait l’appliquer. De toute évidence, elle créerait des attentes. Supposons qu’il y avait un changement au gouvernement et que le nouveau gouvernement ne voulait pas, dans les faits, se conformer à cette disposition et qu’il recommandait au gouverneur général de ne pas procéder à ces nominations. De toute évidence, cela soulèverait un tollé de protestations. À mon avis, ce serait inefficace parce que cela constituerait une ingérence dans les pouvoirs constitutionnels du gouverneur général en vertu de l’article 41. De toute manière, ce serait une ingérence dans la méthode de sélection des sénateurs en vertu de l’article 42.

Senator Austin: Moving from that point, because I think we are on clear ground and we understand your answer, suppose that instead of a statutory provision the Prime Minister, in introducing this legislation or speaking to Parliament, said that he would invariably follow by recommendation to the Governor General the results of any selection process of a quasi-election kind. Would that in any way change the opinion you have expressed in this paper?

Mr. Scott: The fact is that he is free to recommend anyone who is a qualified person and, in the case of vacancies, it says fit and qualified. I guess to come here initially in 1867 you only needed to be qualified, but now in the case of a vacancy you need to be fit and qualified. At any rate, he can appoint anyone who meets the legal qualifications. He can recommend that to the Governor General, and the Governor General can make the appointment. In a sense, it is completely irrelevant how he gets the idea for the appointment. It does not become invalid simply because it is the result of this consultative process.

I think it was in *R. v. Nat Bell Liquors* after the initial failures of formal legislation by referendum there was a provision that, under the Alberta statute, the legislature was directed to enact the statute. The Privy Council, when this was considered by them, rather facetiously observed that if this was invalid, the legislature could only enact statutes as to which the public was entirely indifferent or statutes which flew in the face of public opinion.

Just because the public approves of it, and voices that approval through a statutory mechanism or other, does not mean that the name cannot be recommended and does not mean that the appointment cannot be made. Politically, things are changed and changed radically, but legally speaking, it seems to be irrelevant.

As you know, there are some who take the view that the Alberta senatorial election statute is ultra vires. That may or may not be the case. One argument can be made that it is simply a public consultation of the Alberta citizenry. The argument, on the other hand, is that it is a colourable meddling with a federal matter and outside provincial powers, particularly section 45, the provincial Constitution amending power. Whichever is the case, the fact is the Prime Minister can recommend to the Governor General and the Governor General can appoint any qualified person. Even if the Alberta senatorial election statute is invalid, that becomes irrelevant as to the validity of the senatorial appointment.

Le sénateur Austin : Partant de ce point, parce que je pense que nous sommes en terrain défriché et que nous comprenons votre réponse, supposons qu'au lieu d'une disposition législative, le premier ministre, en présentant cette loi ou en parlant au Parlement, disait qu'il respectera toujours les résultats de tout processus de sélection de type quasi électoral dans sa recommandation au gouverneur général, est-ce que cela changerait quelque chose à l'opinion que vous avez exprimée dans ce mémoire?

M. Scott : La vérité, c'est qu'il est libre de recommander quiconque a les qualifications voulues et, dans le cas des sièges vacants, la loi dit toute personne capable et ayant les qualifications voulues. Je suppose qu'au début, en 1867, il suffisait pour venir au Sénat que vous ayez les qualifications voulues, mais maintenant, dans le cas des sièges vacants, vous devez être capables et avoir les qualifications voulues. De toute manière, il peut nommer quiconque a les qualifications prévues par la loi. Il peut recommander cette personne au gouverneur général et le gouverneur général peut procéder à la nomination de cette dernière. En un sens, la façon dont lui vient l'idée pour une nomination n'a absolument aucune pertinence. La nomination ne devient pas invalide simplement parce qu'elle est le résultat de ce processus consultatif.

Je pense que c'était dans l'arrêt *R. c. Nat Bell Liquors*, après les échecs initiaux de législation formelle par référendum; il y avait une disposition qui, en vertu de la loi de l'Alberta, obligeait l'Assemblée législative à édicter la loi. Lorsque le Conseil privé a examiné cette loi, il a fait remarquer, d'une manière plutôt facétieuse, que si cela était invalide, l'Assemblée législative ne pourrait édicter que des lois face auxquelles le public était totalement indifférent ou des lois qui vont à l'encontre de l'opinion publique.

Simplement du fait que le public approuve, et qu'il exprime cette approbation par le biais d'un mécanisme prévu par la loi ou un autre, cela ne signifie pas que le nom ne peut être recommandé et que la nomination ne peut être faite. Politiquement, les choses ont changé et ont changé radicalement, mais du point de vue légal, il semble que ce ne soit pas pertinent.

Comme vous le savez, il y a des gens qui sont d'avis que la loi de l'Alberta sur les élections sénatoriales n'est pas constitutionnelle. Peut-être que oui, peut-être que non. On peut faire valoir l'argument qu'il s'agit simplement d'une consultation publique des citoyens de l'Alberta. De l'autre côté, l'argument, c'est qu'il s'agit d'une ingérence déguisée dans une question fédérale et qui dépasse les pouvoirs de la province, particulièrement de l'article 45, le pouvoir de modification de la constitution provinciale. Quel que soit le cas, il demeure que le premier ministre peut recommander au gouverneur général, et le gouverneur général peut nommer, toute personne qui a les qualifications voulues. Même si la loi de l'Alberta sur les élections sénatoriales était invalide, cela n'est pas pertinent pour ce qui est de la validité de la nomination au Sénat.

Senator Austin: Let me make two points. First, I was junior to Senator Farris, who was on one side of the *Nat Bell* series of cases, so I know something about that case. I did quite a bit of work as a young lawyer on that series of cases.

Having said that, I would like to take you back to the point that I think is the nexus of understanding the constitutional question here. It is clear that a legislative provision that removes the Prime Minister's discretion or freedom to advise would require constitutional amendment under section 42.

Mr. Scott: I think that is right, yes.

Senator Austin: Can he do indirectly what he cannot do directly? He can say, because he must say politically, "Well, of course, I am not creating a consultative election process," not to take it as a commitment. Why go through all of this if the Prime Minister may or may not choose someone as a result of the consultative election process?

Take it as a hypothetical case that he will say, "whatever it is that is the result of this consultative process, I will appoint that person." Therefore, the pith and substance of what is taking place is exactly that which is denied by section 42.

Mr. Scott: Let me put the matter this way. The principle that you cannot do indirectly what you cannot do directly depends upon your being unable to do that very thing. It may be possible to do by one means what is not lawful by another means.

It is rather like these maxims of common wisdom — absence makes the heart grow fonder, out of sight out of mind; which is the applicable maxim? Supposing a statute says that it is forbidden to travel from Montreal to Quebec City by the north road and you decide to take the south road. Are you doing indirectly what you cannot do directly, or are you simply doing by means which have not been prohibited what is otherwise lawful and doing so by lawful means?

In my view, the Prime Minister is, in principle, able to inspire himself by any means — consultative assemblies, the views of the editorial board of the *National Post*, any means he pleases — or maybe not make appointments at all. I have managed to read some of the discussion and I see that, too, is a matter of interest here and a matter also of some legal questions. I see no reason why he cannot consult as to this, just as he could set up a consultative mechanism for legislation, for example.

Senator Austin: What is your view of the fact that this would not be binding on successors in that office? If such a consultative process were introduced, a prime minister could say, "I will follow the consultative process," but the next one says, "I may or may not do so" or "I have no intention of doing so." Do we not have a constitutional mess in that case?

Mr. Scott: There would be a political price. There would be wailing and gnashing of teeth, a lot of noise and fuss and furor, just as there is about almost anything.

Le sénateur Austin : Laissez-moi dire deux choses. Premièrement, j'étais avocat subalterne du sénateur Farris qui plaiderait d'un côté dans la série de causes concernant *Nat Bell*, alors je sais quelque chose de cette affaire. J'ai fait pas mal de travail à titre de jeune avocat sur cette série de cas.

Ceci dit, j'aimerais vous ramener au point qui, je pense, est la clé pour comprendre la question constitutionnelle ici. Il est clair qu'une disposition législative qui prive le premier ministre de son pouvoir discrétionnaire ou de sa liberté de recommander exige un amendement constitutionnel en vertu de l'article 42.

M. Scott : Je pense que c'est exact, oui.

Le sénateur Austin : Peut-il faire indirectement ce qu'il ne peut pas faire directement? Il peut dire, parce qu'il doit dire politiquement : « Eh bien, évidemment, je ne suis pas en train de créer un processus d'élections consultatives », pour ne pas en faire un engagement. Pourquoi se donner tant de mal si le premier ministre peut ou non choisir quelqu'un à la suite d'un processus d'élections consultatives?

Prenons la situation hypothétique où il dirait : « Quel que soit le résultat de ce processus consultatif, je vais nommer cette personne », il s'ensuit que la nature même de ce qui se passe est exactement ce qui est interdit par l'article 42.

M. Scott : Laissez-moi expliquer les choses de cette manière. Le principe que vous ne pouvez pas faire indirectement ce que vous ne pouvez pas faire directement dépend de votre capacité de faire cette chose même. Il peut être possible de faire par un moyen ce qu'il n'est pas légal de faire par d'autres moyens.

C'est plutôt comme ces maximes populaires — la distance crée le désir et loin des yeux, loin du cœur; laquelle de ces maximes s'applique? Supposons que la loi interdise de voyager de Montréal à Québec par la route nord et que vous décidiez de prendre la route sud, êtes-vous en train de faire indirectement ce que vous ne pouvez pas faire directement ou êtes-vous tout simplement en train de faire par des moyens qui n'ont pas été interdits ce qui est autrement légal et de le faire par des moyens légaux?

À mon sens, le premier ministre peut, en principe, s'inspirer de n'importe quelle manière — assemblées consultatives, opinion du comité de rédaction du *National Post*, n'importe quel moyen qu'il veut — ou même, ne pas procéder à des nominations du tout. J'ai lu une partie de la discussion et je vois que cela aussi est une question d'intérêt ici et également une question d'une certaine importance légale. Je ne vois pas pourquoi il ne peut faire de consultation sur cette question, tout comme il pourrait mettre sur pied un mécanisme consultatif pour les lois, par exemple.

Le sénateur Austin : Que pensez-vous de l'idée que cela ne lierait pas les successeurs au poste de premier ministre? Si on implantait un tel processus consultatif, un premier ministre pourrait dire : « Je vais respecter le processus consultatif quoi qu'il advienne », mais le suivant pourrait dire : « Il se peut que je le respecte ou non » ou « Je n'ai pas l'intention de le faire ». Dans un tel cas, ne serions-nous pas dans un borborygme constitutionnel?

M. Scott : Il y aurait un prix politique à payer. Il y aurait des gémissements et des grincements de dents, beaucoup de tapage et d'agitation, comme il y en a pour presque tout.

I was struck by the consequences of the Prime Minister recommending to Her Excellency the appointment of Michael Fortier to the Senate. There was wailing and gnashing of teeth. It seemed to me to be a commonsense move, but because he was committed to senatorial elections, there was a huge fuss and furor over what I thought was an act of elementary judgment and common sense.

The fact is that, yes, this would create a big fuss and you would have some segments of the country crying betrayal, et cetera. I suppose if he were sensible about it, he would come with another bill to remove whatever act had established this senatorial consultative process. However, the fact of the matter is there would be a political price to pay but not, I suppose, a legal one.

Senator Angus: Professor, I am delighted to see you here and to note that your mind is no less acute and flexible than it was when you were a very young man and we worked together. I commend you for the work you have done to help us in our deliberations.

Mr. Scott: It is a pleasure; I was articulated to Senator Angus as a law student so I am anxious not to disgrace him.

Senator Angus: Do you have any other disclosures you would like to make?

Mr. Scott: I am not paid. There has been a lot of concern about your witnesses being paid or being too close to one interest or another. I am not paid by anybody. I speak my mind as I think fit.

Senator Angus: As you always have and with great clarity.

Senator Segal: Let the record show that he obviously survived that articling position well.

Senator Angus: It was a mutually beneficial experience.

Professor, I take it then that you have not advised the present government with respect to this exercise.

Mr. Scott: No, I have not.

Senator Angus: Therefore, I find it all the more gratifying to note you seem to be in total agreement with the Prime Minister in what he told us.

Mr. Scott: On a few elements; I do not think he would like everything I said this afternoon.

Senator Angus: You went a bit beyond where he was but I think, in terms of finding any involvement in a legislative process for selection by the provinces to be anathema, I think you are *ad idem* there. I think you are *ad idem* on the constitutionality of Bill S-4 as drafted being within the competency of the federal Parliament.

I will go to where Senator Austin went, because that, to me, is the most interesting issue to come up in this staged process of reform that the government is embarking on, namely, a means of

J'ai été frappé par ce qui est arrivé lorsque le premier ministre a recommandé à Son Excellence la nomination de Michael Fortier au Sénat. Il y a eu des gémissements et des grincements de dents. Cela m'a semblé un geste sensé, mais parce qu'il s'était prononcé en faveur des élections sénatoriales, il y a eu beaucoup de tapage et d'agitation au sujet de ce qui m'a semblé un acte de jugement élémentaire et de bon sens.

Oui, c'est un fait que cela créerait beaucoup de remous et que certaines parties du pays crieraient à la trahison, etc. Je suppose que si cela le dérangeait à ce point, il présenterait un projet de loi pour supprimer la loi qui aurait créé ce processus consultatif pour les nominations au Sénat. Cependant, c'est un fait qu'il aurait un prix à payer sur le plan politique, mais pas sur le plan juridique, je suppose.

Le sénateur Angus : Professeur, je suis enchanté de vous voir ici et de constater que votre esprit n'est pas moins vif et souple qu'à l'époque où vous étiez un très jeune homme et que nous travaillions ensemble. Je vous félicite pour le travail que vous avez fait pour nous aider dans nos délibérations.

M. Scott : C'est un plaisir; j'étais stagiaire rattaché au sénateur Angus lorsque j'étais étudiant en droit, alors je tiens beaucoup à lui faire honneur.

Le sénateur Angus : Y a-t-il d'autres divulgations que vous aimeriez faire?

M. Scott : Je ne suis pas payé. Il y a eu beaucoup d'inquiétudes au sujet de la rémunération de vos témoins ou du fait qu'ils étaient trop près d'un camp ou de l'autre. Je ne suis payé par personne. Je parle librement.

Le sénateur Angus : Comme vous l'avez toujours fait et avec beaucoup de clarté.

Le sénateur Segal : Que le compte-rendu indique que, de toute évidence, il a bien survécu à ce poste de stagiaire.

Le sénateur Angus : Ce fut une expérience mutuellement enrichissante.

Professeur, j'en conclus donc que vous n'avez pas conseillé le gouvernement actuel sur cet exercice.

M. Scott : Non.

Le sénateur Angus : Par conséquent, je suis d'autant plus heureux de constater que vous semblez être en accord total avec le premier ministre sur ce qu'il nous a dit.

M. Scott : Sur quelques éléments; je ne pense pas qu'il aimerait tout ce que j'ai dit cet après-midi.

Le sénateur Angus : Vous êtes allé un peu plus loin que lui, mais pour ce qui est de jeter l'anathème sur toute participation à un processus législatif pour la sélection des sénateurs par les provinces, je pense que vous êtes d'accord avec lui. Je pense que vous êtes d'accord avec lui sur le caractère constitutionnel du projet de loi S-4 tel qu'il est rédigé, qu'il respecte les compétences du Parlement fédéral.

J'irai aussi loin que le sénateur Austin est allé, parce que c'est, selon moi, la question la plus intéressante qui ait été soulevée dans le cadre de ce processus de réforme progressive qu'a enclenché le

selecting senators for appointment. It seems to me that it is your view that a means can be developed, if you will, where the federal Parliament can legislate a method on its own — and you describe them, as quoted by Senator Austin:

I think it likely however that consultative quasi-elections are constitutionally possible through ordinary federal or perhaps even provincial acts.

You said “even provincial.” Have I got it right that up to now you are pretty much *ad idem* with what the Prime Minister said?

Mr. Scott: I also said that I did not like the kind of steps and the implications that if it works and is not broken, do not fix it. I try to make my views clear as to what would be constitutionally valid from what would be desirable. It is wrong to take positions on what is and is not constitutionally valid that are influenced by one's likes and dislikes. We should distinguish the two. I am not recommending this bill and I have some various suggestions to the Senate in my other papers.

I said, “consultative quasi-elections” rather ersatz elections because in English, “ersatz” is almost always pejorative. Call them ersatz elections if you want.

Senator Angus: I take the point that you are making. They might well be ersatz in the view of the Prime Minister who, I believe, is restrained and must resort to the art of the possible. He has indicated that he recognizes that in a perfect world you might want to have a full comprehensive process. However, he is also of the view that it is not possible. We have just had a witness who preceded you who made that eminently clear. We have heard other witnesses from the provinces. You have to go second, third or ersatz best.

We are all wondering what form the consultative electoral process will take. I have not had an opportunity to go into detail on these two appendices that you brought today, but could you outline one or two ersatz processes that would be within the competency of the federal Parliament, albeit not ideal solutions?

Mr. Scott: In these documents I did not speak to the form that these other schemes might take except in my initial remarks. There, I say that if you want any kind of fair result, take Quebec's or Ontario's 24 senators for example. What would happen when a vacancy arises in one of those provinces? Would the whole province go to the polls to make a recommendation? If you elected the House of Commons that way, would you have one huge slate of options, representation of interests, political tendencies, language, sex, whatever? I would like to see province-wide proportional representation. Then you would have, perhaps by alternative vote, various mechanisms so that different segments of the community could select a certain

gouvernement à propos, notamment, du mode de sélection des candidats au Sénat. Il me semble que selon vous, on peut trouver un moyen si on peut dire, pour que le Parlement fédéral puisse imposer sa propre méthode par la loi — et je cite le sénateur Austin :

Toutefois, je pense qu'il est vraisemblable que des élections quasi consultatives soient possibles du point de vue constitutionnel en vertu des lois habituelles fédérales et peut-être même provinciales.

Vous avez dit « et même provinciales ». Dois-je comprendre que, jusqu'à présent, vous êtes plutôt d'accord avec le premier ministre?

M. Scott : J'ai aussi dit que je n'aime pas le genre de mesures et les implications qui vont de pair avec la théorie voulant que, tant que ce n'est pas cassé, inutile de vouloir arranger les choses. J'essaie d'énoncer clairement mon point de vue sur ce qui serait constitutionnellement faisable comparativement à ce qui serait souhaitable. Ce serait une erreur que d'adopter des positions sur ce qui est constitutionnellement valide ou non, qui soient influencé par ce qui plaît ou déplaît. Il faut faire la distinction entre ces deux aspects. Je ne recommande pas ce projet de loi, et je fais plusieurs autres suggestions au Sénat dans mes autres documents.

J'ai dit « quasi-élections consultatives » plutôt que de parler d'« ersatz » d'élections parce qu'« ersatz » est presque toujours un terme péjoratif. Vous pouvez dire « ersatz » si vous voulez.

Le sénateur Angus : Je vois ce que vous voulez dire. Ce pourrait être très bien un ersatz d'élections aux yeux du premier ministre qui, je pense, est limité et doit s'en remettre à l'art du possible. Il a dit reconnaître que dans un monde idéal, on pourrait vouloir un processus exhaustif et complet. Cependant, il estime aussi que ce n'est pas possible. Nous venons d'entendre un témoin, qui vous a précédé, qui l'a dit très clairement. Nous avons entendu d'autres témoins des provinces. Il faut se résoudre au deuxième et au troisième choix, ou à l'ersatz.

Nous nous demandons tous quelle forme aura le processus électoral consultatif. Je n'ai pas eu la chance d'entrer dans les détails des deux annexes que vous nous avez apportées aujourd'hui, mais pourriez-vous décrire un ou deux autres choix de processus qui pourraient être de la compétence du Parlement fédéral, même si ce ne sont pas des solutions idéales?

M. Scott : Dans ces documents, je n'ai pas parlé de la forme que pourraient avoir ces autres scénarios, sauf dans mes observations préliminaires. J'y explique si on veut obtenir un résultat équitable, suivons l'exemple des 24 sénateurs du Québec ou de l'Ontario. Qu'arriverait-il si un siège se libérait dans l'une de ces provinces, est-ce que toute la province irait aux urnes pour faire une recommandation? Si on élisait ainsi la Chambre des communes, est-ce qu'il y aurait une longue liste de choix, selon les intérêts, tendances politiques, la langue, le sexe des candidats, etc.? J'aimerais une représentation proportionnelle de toute la province. Et puis on pourrait avoir, peut-être par un autre mode d'élection, divers mécanismes pour que différents segments de la

number. That would work if you would want a more practical proposition where there are 24 seats than where there are only four seats.

Senator Angus: Is there a model?

Mr. Scott: No, I have not done a model. I cheated on the 10-minute request and I think I spoke 12 or 14. My basic address was on Bill S-4 but I was also trying to address the related matters as they were raised, particularly by Senator Murray's motion. I did not get into forms of representation and other matters. Of course, that would present infinite subjects of discussion, including the question of deadlock-breaking mechanisms, even for senators in a more assertive Senate that comes out of a consultative process. The issue needs to be addressed sooner or later.

I heard only part of the minister's comments earlier, but I read two items in *The Toronto Star* yesterday. These are delicate and sensitive matters and many people across the country have many varying opinions. In my view, the position taken by the Government of Ontario was rather overheated for two reasons. First, the term of the Senate can be dealt with by Parliament with or without the consent of the province, but the population of Ontario means that number is close to impossible to get the majority of the population needed for a section 38 or section 42 amendment if Ontario were to reject it. In any case, very little will be done in terms of constitutional Senate reform against the wishes of the Province of Ontario. I thought she should have played it a little more coolly.

As a matter of fact, the document I brought today contains recently added website population figures. When one does the arithmetic, one can understand how sections 38 and 42 work and what provinces can or cannot make up the seven provinces with 50 per cent of the population of all the provinces.

Senator Angus: Are you familiar with the Referendum Act of 1992?

Mr. Scott: I had only a quick look at it at the time and I did not study it. We in Quebec were unacceptably excluded from voting in that referendum, in my view.

Senator Angus: Our colleague, Senator Segal, who was quite involved at the time, reminded me of that piece of intra vires federal legislation, which might be a good way to go.

Mr. Scott: It is a consultative mechanism. The problem is that once you are into consulting the whole of a province on senatorial appointments, what kind of consultation is it? Do you ask the population to choose one name for one vacancy? This is essentially what a consultative quasi-election would be, some form of referendum. However, how do you ensure reasonable representation of different political tendencies, even amongst the major parties? Do you simply say that you have one vacancy after another filled on the basis of a province-wide consultation and, therefore, you know why no anglophone from Quebec is ever appointed unless he has certain kinds of political views; why no

communauté puissent choisir un certain nombre de candidats. Cela pourrait fonctionner si on voulait une proposition plus pratique quand il y a 24 sièges à combler, plutôt que seulement quatre.

Le sénateur Angus : Est-ce qu'il existe un modèle?

M. Scott : Non, je n'ai pas préparé de modèle. J'ai triché sur les 10 minutes qui m'étaient octroyées, et je pense avoir déjà parlé douze ou quatorze minutes. Je devais surtout parler du projet de loi S-4, mais j'ai voulu glisser un mot sur des questions connexes qui ont été soulevées, particulièrement par la motion du sénateur Murray. Je n'ai pas abordé la question de formes de représentations et d'autres aspects. Bien entendu, cela nous donnerait un nombre infini de sujets de discussion, notamment la question des mécanismes de sortie des impasses, même pour les sénateurs d'un Sénat plus affirmatif qui serait le produit d'un processus consultatif. Il faudra se pencher sur cette question tôt ou tard.

Je n'ai entendu qu'une partie des commentaires du ministre, plus tôt, mais j'ai lu deux articles dans le *Toronto Star* hier. Ce sont des questions délicates, et les opinions, dans tout le pays, sont très diversifiées. À mon avis, la réaction du gouvernement de l'Ontario est plutôt exagérée pour deux raisons. Tout d'abord, le Parlement peut régler la question du mandat du Sénat avec ou sans le consentement de la province, mais la population de l'Ontario fait qu'il est quasiment impossible d'avoir la majorité de la population qu'exige l'article 38 ou 42 pour une modification si l'Ontario devait la rejeter. Quoiqu'il en soit, la réforme constitutionnelle du Sénat n'avancera que très peu sans l'appui de l'Ontario. J'ai pensé que la province pouvait se permettre de garder la tête froide.

En fait, le document que j'ai apporté aujourd'hui contient des chiffres récents sur la population, tirés du Web. Quand on fait le calcul, on peut comprendre comment fonctionnent les articles 38 et 42 et quelles provinces peuvent être parmi les sept qui, ensemble, ont 50 p. 100 de la population.

Le sénateur Angus : Connaissez-vous la Loi sur le référendum de 1992?

M. Scott : Je n'y ai jeté qu'un bref coup d'œil à l'époque, je ne l'ai pas étudiée. Au Québec, nous avons été exclus, et c'est inacceptable, du vote dans ce référendum, selon moi.

Le sénateur Angus : Notre collègue, le sénateur Segal, qui s'y était intéressé de très près à l'époque, m'a rappelé ce texte de loi de compétence fédérale, qui pourrait être une bonne solution.

M. Scott : C'est un mécanisme de consultation. Le problème, c'est qu'une fois qu'on consulte l'ensemble d'une province sur les nominations sénatoriales, de quelle consultation s'agit-il? Est-ce qu'on demande à la population de choisir un nom, pour un poste vacant? C'est en fait ce que serait une quasi-élection consultative, une forme de référendum. Toutefois, comment pouvons-nous assurer la représentation raisonnable des diverses tendances politiques, même parmi les principaux partis? Est-ce qu'on dit simplement qu'on remplit un poste après l'autre d'après la consultation provinciale et, par conséquent, on sait pourquoi aucun anglophone du Québec n'est jamais nommé à moins

person from the NDP ever gets approved by a referendum in Alberta; or maybe even a Liberal in Alberta, for a while? What kind of representation is possible with such mechanisms? You have to look very carefully at that. That is why I suggest province-wide PR for many vacancies at one time.

Senator Fraser: Professor Scott, I suspect that committee members are growing tired of hearing me speak to this issue, but I am fascinated by the matter of the 24 districts for Quebec set out in the Constitution Act, 1867. I have a couple of questions. First, given that the act says that each Quebec senator shall be appointed for one of these districts, does that mean an ersatz election — a consultative process — would have to be done on a district-by-district basis?

Mr. Scott: No, not necessarily, because a chosen senator has only to buy real property worth \$4,000 in the district to qualify as a senator where he or she may live. I do not think that the consultation process is caught by that provision. It has to do only with where the senator must be resident or must have property qualification.

Senator Fraser: If you are moving to an election that must not speak its name, then normally people who get to vote for representatives are the people who will be ostensibly represented by the representatives in question. Do you think that would be a problem?

Mr. Scott: It is messy. What happens if you got rid of the property qualification? Would that mean they had to be residents there, or could a section 44 amendment get rid of that whole business about the local districts? I am inclined to think that even though section 43 speaks of provisions which apply to one or more, not all provinces, I doubt that that applies to matters within section 44 or 45, the provincial amending power. For example, many of the Constitution Acts deal only with a single province because each has to do with the Constitution of that province. I do not think section 43 applies to that. It is messy. There are loose ends on the matter. It is rather untidy, which is why lawyers can make a living.

Senator Fraser: Would you agree that it is equally messy and philosophically unattractive to be moving to an elected system when a large portion of the territory of Quebec, including every Inuit community in Quebec, is not included in the district?

Mr. Scott: No scheme of consultation and no scheme of appointments in consequence of consultation can possibly be fair or reasonable or consistent with any kind of common sense if it has to be conceived in terms of those districts in Quebec where a senator must, under the present law, be qualified as to property or as to residence. You cannot have any kind of thing which would make any sense at all, because many territories are not included

d'afficher certaines tendances politiques; pourquoi aucun membre du NPD n'est jamais élu par référendum en Alberta; ou peut-être même un membre du Parti libéral en Alberta, pendant un certain temps? Quel genre de représentation est possible avec un tel mécanisme? Il faut vraiment examiner la question minutieusement. C'est pourquoi je suggère des consultations dans toutes les provinces pour de nombreux postes vacants en même temps.

Le sénateur Fraser : Monsieur Scott, je soupçonne que les membres du comité sont las de m'entendre parler de cette question, mais j'ai été fasciné par la question des 24 circonscriptions pour le Québec que définit la Loi constitutionnelle de 1867. J'ai deux autres questions à vous poser. Tout d'abord, étant donné que la loi dit que chaque sénateur du Québec doit être nommé pour l'une de ces circonscriptions, est-ce que cela signifie qu'un ersatz d'élections — un processus consultatif — devrait avoir lieu pour chaque circonscription?

M. Scott : Non, pas nécessairement, parce qu'un sénateur choisi n'a qu'à acheter un bout de terrain d'une valeur de 4 000 \$ dans la circonscription pour être qualifié comme sénateur où il vit. Je ne pense pas que le processus de consultation soit empêché par cette disposition. Elle ne concerne que le lieu de résidence du sénateur, où encore il doit avoir des titres de propriété.

Le sénateur Fraser : Si on va dans le sens d'élection dont on doit taire le nom, normalement, les gens qui doivent élire des représentants sont ceux qui, ostensiblement, seront représentés par les représentants en question. Pensez-vous que ce pourrait être un problème?

M. Scott : C'est embrouillé. Qu'arrive-t-il si vous vous débarrassez des titres de propriété? Est-ce que cela veut dire qu'ils doivent être résidents là-bas, ou est-ce qu'une modification de l'article 43 supprimerait toute cette question de circonscriptions locales? Je suis enclin à penser que même si l'article 43 comporte des dispositions qui s'appliquent à une province ou plusieurs, mais pas à toutes, je doute qu'il s'applique aux aspects qui concernent les articles 44 ou 45, le pouvoir provincial de modification. Par exemple, bon nombre de lois constitutionnelles ne traitent que d'une province parce qu'elle ne concerne que la Constitution de cette province. Je ne pense pas que l'article 43 s'applique là. C'est confus. Tout cela est décousu. La question est assez embrouillée, et c'est pourquoi les avocats peuvent si bien gagner leur vie.

Le sénateur Fraser : Est-ce que vous êtes d'accord que c'est tout aussi confus et peu attrayant, au plan philosophique, d'adopter un système fondé sur des élections quand une vaste partie du territoire du Québec, y compris aucune collectivité inuite du Québec, n'est incluse dans la circonscription?

M. Scott : Aucun scénario de consultation, et aucun scénario de nomination qui découle d'une consultation ne peut être juste, raisonnable ou uniforme ou le moins sensé s'il doit être conçu en fonction de ces districts du Québec où les sénateurs doivent, pour en vertu de la loi actuellement en vigueur, avoir des biens ou être résidents. On ne peut rien trouver qui ait du sens, parce que bien des territoires ne sont pas englobés et les districts

and the districts are so antiquated. I remember Senator Goldenberg telling me that he was a senator from Rigaud. I never looked it up, but he said that Rigaud included NDG from the time of the province of Canada. If senators drive to Montreal, they drive through Rigaud. You cannot achieve anything comporting with common sense if it is conceived in terms of those districts.

Senator Fraser: I will get Senator Angus to describe his 3 million-person district to you one day. Thank you, Professor Scott.

Senator Segal: Professor, I want to ask about the final line on page 4 of your presentation where you say that just as it would be unthinkable to elect all members of the House of Commons from a single province-wide constituency, so electing all of the province's senators, either sequentially or without proportional representation, together from a province-wide constituency would be grossly unfair. Does it follow from that, that if a consultative mechanism were approved by the House and the Senate that allowed in a referendum, let us say, at the time of the next federal election, Canadians living in provinces where there were vacancies to pronounce upon their preference as to who might occupy those vacancies from a list of duly nominated candidates under regulations to be established pursuant to that act, and that would just be advice to Her Majesty, to the government, and would not constitute any violation of anyone's constitutional prerogative, that you would not be troubled constitutionally?

Mr. Scott: You could do almost anything you like *intra vires*. The question is whether it would be just and sensible. You can open it up and have consultative mechanisms for judges and let all kinds of people make recommendations of names, and then you have committees which look at them. You could allow a consultative process.

For example, I was wondering what the Prime Minister would be likely to hear from Quebec on these issues. You may get a better idea later today. I think that the present Quebec government will probably find itself obliged to think first about protecting its flank from the Parti Québécois, and you may get back to Meech Lake schemes or Charlottetown schemes, and then the Prime Minister may be forced to retreat from province-wide consultations even under federal statute and then have a kind of quasi-consultation of a looser kind. It may be that even an electoral process, even a consultative quasi-election, may prove to be politically difficult or impossible for the Prime Minister.

Senator Segal: Accepting for a moment that any such process would very much be new ground in terms of how we operate and in terms of convention, the Prime Minister responded to a specific question from Senator Watt when he appeared before this committee by indicating that he would anticipate that any legislation which provided for the consultative process would

sont tellement désuets. Je me rappelle quand le sénateur Goldenberg m'a dit qu'il était sénateur de Rigaud. Je n'ai jamais vérifié, mais il a dit que Rigaud englobait NDG, depuis l'époque de la province du Canada. Si les sénateurs vont parfois à Montréal, ils passent par Rigaud. On ne peut pas créer quoi que ce soit qui ait du bon sens si c'est fondé sur ces districts.

Le sénateur Fraser : Je vais demander au sénateur Angus de vous parler un jour de son district de trois millions d'habitants. Merci, monsieur Scott.

Le sénateur Segal : J'aimerais vous interroger sur le dernier paragraphe de votre présentation, quand vous dites que dans la même mesure où il serait impensable d'élire tous les députés de la Chambre des communes à partir d'une unique circonscription couvrant toute une province, il serait grossièrement inéquitable d'élire tous les sénateurs d'une province, soit de manière séquentielle soit, faute de représentation proportionnelle, en bloc à partir d'une même circonscription provinciale. Est-ce que cela veut dire que si la Chambre ou le Sénat approuvait un mécanisme consultatif permettant que dans le cadre d'un référendum, disons, au moment des prochaines élections fédérales, les Canadiens des provinces où il y aurait des postes vacants pourraient énoncer leurs préférences sur qui désigner à ces postes parmi une liste de candidats dûment nommés en vertu de règlements devant être établis conformément à cette loi, et que ce ne serait qu'un avis formulé à l'intention de sa Majesté, du gouvernement, et ne constituerait pas une violation de la prerogative de quiconque, est-ce que cela veut dire que vous n'en seriez pas troublé au plan constitutionnel?

M. Scott : Vous pourriez faire à peu près tout ce que vous voudriez, dans les limites des pouvoirs constitutionnels. La question, c'est à savoir si ce serait juste et logique. Vous pouvez ouvrir le processus et avoir des mécanismes de consultation pour les juges et laisser toutes sortes de gens recommander des noms, et avoir des comités qui étudient ces candidatures. Vous pourriez prévoir un processus consultatif.

Par exemple, je me demandais ce que Québec allait dire au premier ministre sur ces questions. Peut-être aurez-vous une idée plus précise plus tard aujourd'hui. Je pense que le gouvernement actuel du Québec se trouvera obligé de penser d'abord à protéger ses flancs contre le Parti québécois, et on pourrait revenir à des scénarios du style du Lac Meech ou de Charlottetown, et alors, le premier ministre pourrait être forcé de battre retraite quant aux consultations provinciales, même sous les lois fédérales, et de procéder à une espèce de quasi consultation d'un style un peu plus détendu. Il se pourrait très bien que même un processus électoral, même un processus de quasi-élections consultatives, s'avère difficile au plan politique, ou même impossible pour le premier ministre.

Le sénateur Segal : En supposant un moment qu'un tel processus serait très nouveau, au plan du mode de fonctionnement et de la convention, le premier ministre a répondu à une question particulière du sénateur Watt quand il a comparu devant le comité, en disant qu'il s'attendrait à ce que toute loi qui prévoirait le processus consultatif prévoirait aussi

also provide for some mechanism for review of whether the process itself had operated in the way it was constructed. Since it is not a constitutional change, it would leave that option open, assuming that whatever came from the government was passed by both the House and the Senate, which is a pretty large assumption, all things considered. Are you troubled by the notion of proportionality being built into that process? You referenced it here as something which you say should not be excluded, if I understand correctly.

Mr. Scott: I believe that if we were to go to the limit, if you like, on the continuum, to outright elections for 24 senators from Quebec, to take the example I am most familiar with, I would want to see province-wide proportional representation so that any group or nominee who could muster one-twenty-fifth of the votes would have a senator in place, and that would more or less ensure representation for anglophones and allophones.

Senator Segal: If one assumes just for the purpose of this discussion that we are unlikely ever to have a circumstance, whether or not this committee recommends approving Bill S-4, where all vacancies in the province come up at the same time, but rather we would pragmatically face a circumstance where, at the time of any particular general federal election, there was a range of vacancies in any province that may come up for advice from the public at that time, are you saying that if Ontario had five vacancies, Alberta had three, British Columbia had two and Quebec had seven, there would be something intrinsically unjust about all the people in the province of Quebec being able to pronounce upon, by advice in a referendum, who their preferences were relative to those seven seats in their province?

Mr. Scott: It is not a problem to pronounce on or give advice, but then will it be discretionary on the part of the government to make a selection, and how will that selection be made and by whom?

Senator Segal: Constitutionally, what other option would the government have, if it did not want to go the route of a full amendment process, other than to leave the ultimate prerogative as to what to do with that public advice in the hands of the Prime Minister and his recommendation to Her Excellency?

Mr. Scott: He could have a statutory mechanism for a vetting committee to do the kinds of things that are basically done semi-formally with judicial appointments and the like. In other words, some group or committee could be established between the Prime Minister, who has to make the ultimate recommendation, on the one hand, and the voters, on the other hand. There is then the question of what the voters would be told. "Here are a lot of names. Who do you like? Who do you not like? Who do you like best? We will make a selection out of these five, 10, 20 or 30." Who will nominate the names to be put on the list for the voters to approve or disapprove? All these things are open ended.

une espèce de mécanisme d'examen pour déterminer si le processus lui-même s'est déroulé comme il est censé le faire. Comme ce n'est pas une modification constitutionnelle, cela resterait possible, si on part du principe que tout ce qui viendrait du gouvernement aurait l'aval à la fois de la Chambre et du Sénat, ce qui est un postulat assez poussé, à bien y penser. Est-ce que notion de proportionnalité intégrée à ce processus vous gêne-t-elle? Vous en avez parlé comme de quelque chose qui ne devrait pas être exclus, si j'ai bien compris.

M. Scott : Je pense que si nous devons aller aux limites, si on veut, du continuum, jusqu'à des élections en bonne et due forme de 24 sénateurs du Québec, pour reprendre l'exemple que je connais le mieux, je voudrais avoir une représentation proportionnelle de toute la province pour que n'importe quel groupe ou candidat qui peut obtenir un vingt-cinquième des votes puisse avoir un sénateur en place, et cela assurerait plus ou moins la représentation des anglophones et des allophones.

Le sénateur Segal : Si on suppose, aux fins de cette discussion seulement, qu'il est peu probable que nous nous retrouvions dans la situation, que ce comité recommande ou non l'approbation du projet de loi S-4, où tous les sièges d'une province seraient libres en même temps, mais que nous soyons dans une situation plus pragmatique où, au moment d'élections fédérales générales particulières, plusieurs postes se libèrent dans une province et qu'on demande l'avis du public à ce moment-là, est-ce que vous dites que si l'Ontario avait cinq postes vacants, l'Alberta trois, la Colombie-Britannique deux et le Québec sept, il y aurait quelque chose de grossièrement injuste dans le fait que la population du Québec puisse se prononcer, par le biais d'un référendum, sur ses préférences pour combler ces sept sièges de sa province?

M. Scott : Ce n'est pas un problème de se prononcer ou de donner conseil, mais est-ce que le choix sera à la discrétion du gouvernement, et comment se fera ce choix et par qui?

Le sénateur Segal : Constitutionnellement parlant, quelle autre solution le gouvernement aurait-il, s'il ne voulait pas s'engager dans la voie du processus de modification en pleine et due forme, autrement que de laisser la prérogative, en fin de compte, du choix de ce qu'il faut faire de cet avis public aux mains du premier ministre et de le laisser faire sa recommandation à Son Excellence?

M. Scott : Il pourrait avoir un mécanisme prévu par la loi, qui ferait qu'il y ait un comité de validation qui ferait le genre de choses qui se font, en fait, semi-officiellement, avec les nominations judiciaires et autres. Autrement dit, un groupe ou un comité pourrait être mis sur pied, entre, d'un côté le premier ministre, qui doit faire la recommandation finale et de l'autre côté les électeurs. La question qui se poserait serait alors qu'est-ce qu'on dirait aux électeurs. « Voici une liste de noms. Qui aimez-vous? Qui n'aimez-vous pas? Qui préférez-vous? Nous allons faire un choix parmi des cinq, 10, 20 ou 30 noms ». Qui proposera les candidatures que les électeurs seront appelés à approuver ou rejeter? Tout cela est ouvert au débat.

I do not sit here and say, "never." I do not say that it is impossible to have any sensible and just system of quasi-consultative elections; or to have a mechanism that gives some effect to make recommendations to the Prime Minister based on those results; or for a Prime Minister to make fair results on that.

I believe it is extremely complicated, more complicated than Bill S-4. Indeed, there might be 50 different fair and reasonable proposals. I do not exclude your hypothesis that we will deal with one vacancy, or three or five at a time, having some fair result.

However, I just do not feel you can have a province vote and supply a list of names saying, here is the name that comes out on top and therefore is the one that the Prime Minister is to appoint. I think that would be most unfair.

[Translation]

Senator Chaput: I would like to add my comments to those made by Senator Fraser. I wish to speak for Senator Watt who unfortunately was unable to attend this meeting.

Senator Watt is from Northern Quebec and represents a particular community. Mention was made of 24 districts in Quebec. However, his community is not located in any of these 24 districts. As you can imagine, Senator Watt is quite concerned about this state of affairs and wants his concerns to be noted in the minutes of today's proceedings.

He also asked me to read section 36(1) of the Constitution Act, 1982 so that it is also included in the minutes of this meeting.

Mr. Scott, I would like to hear your views on section 36(1) of the Constitution Act.

[English]

It is concerning equalization and regional disparities. I will read it in English because it is the copy that he has given me. It says:

Without altering the legislative authority of Parliament or of the provincial legislatures, or the rights of any of them with respect to the exercise of their legislative authority, Parliament and the legislatures, together with the government of Canada and the provincial governments, are committed to

- (a) promoting equal opportunities for the well-being of Canadians;
- (b) furthering economic development to reduce disparity in opportunities; and
- (c) providing essential public services of reasonable quality to all Canadians.

[Translation]

Does this provision give voice to Senator Watt's concerns? Is there some way around this? What are your views on the subject?

Je ne suis pas ici pour dire « jamais ». Je ne dis pas qu'il est impossible d'avoir un système juste et logique d'élections quasi consultatives; ou d'avoir un mécanisme qui permette de faire des recommandations au premier ministre en fonction de ces résultats; ou que le premier ministre obtienne de bons résultats avec ceci.

Je pense que c'est extrêmement compliqué, plus compliqué que le projet de loi S-4. De fait, il peut y avoir 50 propositions justes et raisonnables. Je n'exclus pas votre hypothèse qu'on puisse avoir à combler un poste, trois ou cinq postes vacants en même temps, avec de bons résultats.

Cependant, je ne vois tout simplement pas comment une province peut proposer une liste de noms et voter et puis dire voici le nom qui a été retenu, donc c'est cette personne que le premier ministre devra nommer. Je pense que ce serait tout à fait injuste.

[Français]

Le sénateur Chaput : Mon intervention vient s'ajouter à celle du sénateur Fraser. Je la fais au nom du sénateur Watt qui, malheureusement, ne pouvait pas être avec nous pour cette réunion.

Le sénateur Watt vient du Nord du Québec et il représente une communauté. On a discuté des 24 districts du Québec, mais il ne se retrouve dans aucun de ces 24 distincts. Comme vous pouvez le comprendre, le sénateur Watt a beaucoup de préoccupations à cet égard. Il voulait que ceci soit inscrit au procès-verbal de la réunion d'aujourd'hui.

Il m'a également demandé de lire l'article 36(1) de la Charte canadienne des droits et libertés pour qu'il soit aussi inscrit dans la transcription des délibérations d'aujourd'hui.

Monsieur Scott, j'aimerais que vous fassiez des commentaires au sujet de cet article, c'est-à-dire l'article 36(1) de la Charte :

[Traduction]

Il s'agit de péréquation et de disparités régionales. Je vais vous lire l'article :

Sous réserve des compétences législatives du Parlement et des législatures et de leurs droits de les exercer, le Parlement et les législatures, ainsi que les gouvernements fédéral et provinciaux, s'engagent à :

- a) promouvoir l'égalité des chances de tous les Canadiens dans la recherche de leur bien-être;
- b) favoriser le développement économique pour réduire l'inégalité des chances;
- c) fournir à tous les Canadiens, à un niveau de qualité acceptable, des services publics essentiels.

[Français]

Est-ce que cet article donne voie aux préoccupations du sénateur Watt? Y a-t-il une porte de sortie? Qu'en pensez-vous?

Mr. Scott: Obviously, this provision was carefully drafted so as not to create any obligations that could give rise to court challenges.

[English]

Without altering the legislative authority of Parliament, it says "are committed to."

[Translation]

This directive targets the institutions of Parliament. It sets out very important objectives for the federation from which laws drafted for all sectors should take their cue.

Senator Chaput: It appears that another bill will soon be introduced to provide for an electoral process. Since Senator Watt does not represent a particular district in Quebec, if Senate elections were held, could he then invoke this provision?

Mr. Scott: No, in my opinion, he could not invoke this provision to argue that election legislation must be drafted particular way. Obviously, it has been carefully drafted to exclude consequences of any kind other than policy directives for parliamentarians. The structure of government and other pieces of legislation will not be affected.

Senator Chaput: What options does he have then? He comes from Quebec and does not have a district assigned to him.

Mr. Scott: Clearly, since he brought it up, this issue is very important to him. Of course, as a senator, he can convince other senators, as well as MPs, to keep this provision in mind when making any decisions. Senator Watt does not need to represent a separate district in order to stress to Canada's Parliament the importance of section 36 and its directives.

If you are asking me if arrangements should be made either to divide Quebec into districts or to eliminate districts entirely in favour of some other form of solid representation, then I would have to agree. However, I fail to see the relevance of section 36 as far as districts are concerned.

[English]

Senator Hubley: I would like to frame my comment or question around the geographical distribution of Senate seats. I come from Prince Edward Island, so maybe I will not have to explain too much more. However, you did suggest that changing the distribution of seats amongst the provinces, even by adding rather than transferring seats, would involve the dilution of the representation of several provinces.

I believe Prince Edward Island would be vulnerable in that position. I am wondering if they would be a province that should singularly defend their representation within the Government of

M. Scott : Évidemment, c'est une disposition qui est rédigée soigneusement pour faire en sorte que cela ne crée pas d'obligations donnant lieu à des recours devant les tribunaux.

[Traduction]

Sous réserve des compétences législatives du Parlement, l'article stipule « s'engagent à ».

[Français]

C'est une directive qui s'adresse à l'institution parlementaire. On y retrouve des objectifs qui sont très importants pour la fédération et qui doivent inspirer toute la législation dans tous les secteurs.

Le sénateur Chaput : Il semble que nous allons recevoir un autre projet de loi qui va proposer un processus d'élection des sénateurs. Le sénateur Watt n'ayant pas de district au Québec, si on passait à ce processus électoral, est-ce qu'il pourrait alors invoquer cet article?

M. Scott : Non, il ne peut pas, à mon avis, s'en servir pour dire qu'une loi électorale doit avoir une forme ou une autre. Évidemment, c'est soigneusement rédigé pour exclure toute conséquence autre que des directives de politique pour les parlementaires et cela ne va pas contrôler la structure du gouvernement ni d'autres législations.

Le sénateur Chaput : Alors quelles sont ses alternatives? Il vient du Québec et il n'a pas de district.

M. Scott : Puisqu'il le mentionne, cela lui tient beaucoup à cœur. Évidemment, en étant sénateur, il peut persuader les autres sénateurs, de même que les membres de la Chambre des communes, de toujours avoir cela à l'esprit lorsqu'ils prennent toute décision. Il n'a pas besoin d'avoir un district pour arriver au Parlement du Canada et insister sur l'importance qui doit être attribuée à l'article 36 et à ses directives.

Si vous me demandez si on doit réarranger les choses pour que la province de Québec soit divisée en districts ou que les districts soient entièrement éliminés, mais qu'il y ait, à la place, d'autres façons d'assurer une bonne représentation, je suis d'accord. Cependant, je ne vois pas la pertinence de l'article 36 pour les districts.

[Traduction]

Le sénateur Hubley : J'aimerais situer mon commentaire ou ma question dans le cadre de la répartition géographique des sièges du Sénat. Je viens de l'Île-du-Prince-Édouard, alors peut-être n'aurai-je pas besoin de m'expliquer longuement. Quoi qu'il en soit, vous avez laissé entendre que la modification de la répartition des sièges entre les provinces, même en ajoutant plutôt qu'en transférant des sièges, ne ferait que diluer la représentation de plusieurs provinces.

Je pense que l'Île-du-Prince-Édouard serait vulnérable dans ce scénario. Je me demande s'il y a une province qui pourrait, seule, défendre sa représentation au sein du gouvernement du Canada,

Canada, the Senate and the House of Commons. Is there some support for Prince Edward Island and territories that have one seat? Do you have a comment on that dilution?

Mr. Scott: Your best ally, which might seem bizarre, happens to be the Province of Ontario. It seems to have made it clear that it is not in the game of accepting any dilution at all. Section 38 and section 42, which is a variant of section 38, are curiously worded: it is necessary to have seven provinces with at least 50 per cent of the population of all the provinces. Thus, the territories are not counted in this population calculation. If you look at the penultimate page of the extra document I brought in today, however, since 2001, which I believe was the latest general census, the population counts are as follows: Prince Edward Island, 136,700, and Ontario 11,897,600 — now 12,541,000. If Quebec and Ontario do not approve that, then it is impossible to get the necessary majority of citizens.

Alberta and British Columbia would be likely to support this, but it is not necessarily easy for them to rally. It is not impossible, provided they get pretty much everyone else on side. They have to have either Quebec or Ontario to get the majority of the population. Therefore, in a sense, it seems that Dalton McGuinty has announced himself as your strongest ally.

Senator Hubley: That is very good and I agree with you, but I am wondering, as an equal partner in Canada, if that does not always leave us in a bit of a tenuous situation. We simply do not have the numbers and are dependent on one of the larger provinces to side with us to increase those numbers. Indeed, Ontario has said they are not interested in Senate reform.

Mr. Scott: You would need the numbers. Any form of adding seats, even if it is cosmetic or modest — obviously these numbers have been proposed as modest changes because otherwise they would not stand even the limited chance there is now — will dilute everyone who is not increased in proportion. There are enough provinces likely to resist change unless the package is widened to include side deals and sweeteners. I have some concern about this and that is why I decided to squeeze that subject into my allotted 10 minutes of opening remarks. Who knows where this may lead?

I believe we should proceed cautiously and with steps. It is true issues are related to other issues, but it is possible to come out with sensible results on Bill S-4.

I had suggested some changes because the Senate does not always get good press. I had in mind particularly Senator Munson and his exchange with the Prime Minister, which got on to the CBC, and whether an election would be run on the backs of the Senate. The Senate cannot afford to appear to obstruct. It can produce a reasonable result and can make a clear position in the preamble. It could be done in two stages: an 11- or 12-year Senate term for now with an eight- or nine-year Senate term to come into force later. There are various possibilities and ways of protecting

du Sénat ou de la Chambre des communes. Y a-t-il un soutien pour l'Île-du-Prince-Édouard et les territoires qui n'ont qu'un siège? Avez-vous un avis sur cette dilution?

M. Scott : Votre meilleur allié, ce qui pourrait vous paraître bizarre, se trouve à être l'Ontario. Cette province semble avoir dit clairement qu'elle n'a aucune intention d'accepter la moindre dilution. Les articles 38 et 42, qui sont une variante de l'article 38, sont curieusement libellés : il faut l'accord de sept provinces représentant au moins 50 p. 100 de la population du Canada. Donc, les territoires ne sont pas comptés dans ce calcul de la population. Si vous regardez l'avant dernière page du document supplémentaire que j'ai apporté, cependant, depuis 2001, qui est l'année du dernier consensus, il me semble, la population s'établit comme suit : Île-du-Prince-Édouard, 136 700 et Ontario 11 897 600 — maintenant 12 541 000. Si le Québec et l'Ontario ne sont pas d'accord, alors il est impossible d'avoir la majorité nécessaire des citoyens.

L'Alberta et la Colombie-Britannique seraient probablement en faveur de cette clause, mais il ne leur est pas nécessairement facile de se rallier. Ce n'est pas impossible, à condition qu'à peu près tous les autres soient d'accord. Il leur faut au moins le Québec ou l'Ontario pour avoir la majorité de la population. Par conséquent, en un sens, il semble que Dalton McGuinty s'est déclaré votre plus solide allié.

Le sénateur Hubley : C'est excellent et je suis d'accord avec vous, mais je me demande, en tant que partenaire égal au Canada, si cela ne nous laisse pas toujours dans une situation un peu difficile. Nous n'avons tout simplement pas les chiffres, et nous sommes tributaires de l'appui de l'une des provinces plus peuplée pour augmenter notre nombre. De fait, l'Ontario a déclaré ne pas s'intéresser à une réforme du Sénat.

M. Scott : Il vous faudrait le nombre. N'importe quel modèle d'ajout de sièges, même si ce n'est qu'esthétique, ou modeste — de toute évidence, les chiffres proposés ne sont que de minces changements parce qu'autrement, la proposition n'aurait même pas la chance limitée qu'elle a maintenant d'être entendue — diluera le pouvoir de toute province qui n'a pas une vaste population. Il y a assez de provinces susceptibles de résister au changement, à moins qu'on leur propose des compensations et des ententes latérales. Cela m'inquiète un peu, et c'est pourquoi j'ai décidé de glisser le sujet dans les 10 minutes qui m'étaient allouées pour mes observations préliminaires. Sait-on jamais où cela peut mener?

Je crois que nous devrions avancer avec prudence et par étape. Il est vrai que chaque enjeu est lié à d'autres, mais il est possible d'obtenir des résultats valables avec le projet de loi S-4.

J'ai suggéré des changements parce que le Sénat n'a pas toujours la faveur de la presse. Je pensais particulièrement au Sénateur Munson et à son échange avec le premier ministre, qui a été diffusé par la CBC, et je me demandais si des élections seraient déclenchées et attribuées au Sénat. Le Sénat ne peut pas se permettre de paraître faire obstruction. Il peut produire un résultat raisonnable et définir clairement sa position dans le préambule. On pourrait procéder en deux étapes : un mandat de 11 ou 12 ans pour le Sénat pour maintenant, puis un mandat

itself and putting its position up front. The Senate does not have the access to the media that the Prime Minister does. If an election is called, not necessarily on this issue — it is not worth calling an election over this — but with other issues and there is a slanging match, the senators might well get the worst of it.

The Senate must state its position loudly and clearly, which is why I made this comment. I believe it is possible to reach a reasonable result on Bill S-4.

The Chairman: Most of our questions have been more than well covered by your presentation. I will ask a concluding question before we adjourn, however. It is in anticipation of the legislation or steps that the government is now considering, or has under study, to create a consultative process to reflect in some way the will of people in a province as to whose name should be submitted to the Governor General to appoint under section 24 of the Constitution Act.

The possible unwillingness of a province to cooperate is another way of putting it, with the federal government carrying out some kind of election or some kind of process that has the same effect as an election. I am choosing my words to emphasize that whatever it is they come up with will not be a section 38 matter.

Do you have any comment on that in terms of governments, such as Ontario or other provinces, that might prefer abolition; or in terms of them not welcoming this process in their province and maybe trying to do something about it?

Mr. Scott: This becomes, essentially, a political matter. The views of some provinces in this context will have more influence than others depending on the complexion of the government. The Prime Minister may well feel compelled to have consultations in some provinces; he may be willing not to have consultations in yet some others. There may be resistance on the part of Quebec to have consultations there, at least of an electoral sort. Therefore, the Prime Minister may be driven to a less formalized type of process, like that which applies to judges. He will probably feel compelled to move forward with consultations in certain provinces where this is desired, but may be flexible about where, when and how that occurs. The provinces cannot actually stop it.

Interestingly, you raised the point of some provinces preferring abolition of the Senate. Obviously, that is not in the cards. The Senate has an important role to play as it has since the beginning of the country, though its role has changed slightly. The proposals to abolish the Senate are essentially foolish; there can be much flexibility in the way it can be changed.

I believe you have been asked how constitutionally the Senate could be abolished and I believe you were told that this could only be done under section 41. In that context, it might be interesting

de 8 ou 9 ans pour plus tard. Il y a diverses possibilités et divers moyens de se protéger et d'annoncer franchement sa position. Le Sénat n'est pas aussi près des médias que le premier ministre. Si des élections étaient déclenchées, pas nécessairement sur cette question-ci — il ne vaut pas la peine de déclencher des élections pour ça — mais à propos d'autres enjeux et qu'il s'ensuit une prise de bec, ce sont probablement les sénateurs qui s'en tireraient le plus mal.

Le Sénat doit annoncer sa position haut et fort, et c'est pourquoi je fais ce commentaire. Je pense qu'il est possible d'obtenir un résultat raisonnable relativement au projet de loi S-4.

Le président : Vous avez, dans votre présentation, traité amplement de la plupart de nos questions. J'aimerais en poser une avant de lever la séance, toutefois. C'est en prévision de la loi, ou des mesures que le gouvernement envisage actuellement, ou étudie, pour créer un processus consultatif qui reflète d'une façon la volonté du peuple ou d'une province quand une candidature qui devrait être soumise au gouverneur général en vue d'une nomination en vertu de l'article 4 de la Loi constitutionnelle.

C'est une autre manière d'aborder la question que de parler de la mauvaise volonté d'une province, avec le gouvernement fédéral qui procède à une espèce d'élection ou à une démarche qui a le même effet que des élections. Je choisis mes mots pour souligner le fait que, quelle que soit la solution qu'il trouvera, ce ne sera pas lié à l'article 38.

Avez-vous des commentaires là-dessus, au sujet de gouvernement, comme l'Ontario ou d'autres provinces, qui pourraient préférer l'abolition; ou au sujet du mauvais accueil qu'elles pourraient faire à ce processus et des mesures qu'elles pourraient prendre pour le contrer?

M. Scott : Cela devient, au fond, une question d'ordre politique. Les points de vue des provinces, dans ce contexte, auront plus d'influence que d'autres, selon la composition du gouvernement. Le premier ministre pourrait se sentir obligé de procéder à des consultations dans certaines provinces; il pourrait vouloir ne pas avoir de consultations dans d'autres provinces. Il pourrait y avoir une résistance de la part du Québec à l'idée de consultations qui seraient tenues, du moins du type électoral. Par conséquent, le premier ministre pourrait être poussé à adopter un processus moins formel, comme celui qui s'applique aux juges. Il se sentira probablement obligé d'aller de l'avant avec les consultations dans certaines provinces là où elles sont souhaitées, mais il pourrait se montrer flexible quant où et quand cela se passe. Les provinces ne peuvent pas vraiment l'empêcher.

Ce qui est intéressant, c'est que vous avez soulevé l'idée que certaines provinces pourraient préférer l'abolition du Sénat. Il est évident que ce n'est pas ce qui est envisagé. Le Sénat a un rôle important à jouer depuis le premier jour de l'existence du pays, bien que son rôle ait quelque peu changé. Les propositions d'abolir le Sénat sont, en fait, insensées; il peut y avoir beaucoup de souplesse dans la manière dont il peut changer.

Je pense qu'on vous a demandé comment, constitutionnellement parlant, le Sénat pourrait être aboli et je pense qu'on vous a dit que cela ne pourrait se faire qu'en vertu de

for senators to at least see what the most likely textual answer is. I will use the expression on the one hand and on the other hand — and I know President Truman said he was looking for a one-armed economist so he would not have to hear “on the one hand” and “on the other hand.” Maybe you will want a one-armed lawyer also. On the one hand, it is possible to say section 42(1)(b) powers of the Senate include — that is stretching it a bit — its existence, because otherwise you can remove all the powers under section 42(1)(b), and say the Senate has to remain in existence even without any powers. Supposing it is agreed that existence is omitted from section 42(1), then one would fall back under section 38. I think that would be a lacuna, just a *casus omissus*; it was forgotten.

Any part of the constitutional system can be amended, in my view, under section 41, but I do not think one has to abolish the Senate under section 41; it is not in the list under that section. Textually, at any rate, to get the closest reading of the constitutional text, the abolition of the Senate would fall under section 38.

The courts might be inspired by the background of the Senate reference, which many senators have referred to, and say that is not in the list in section 41, but maybe that it is implied; that is my “on the other hand.”

If I am a one-armed lawyer and I am not allowed to say “on the one hand” and “on the other hand,” I would say that it is a section 38 amendment.

Senator Angus: Unanimous.

Mr. Scott: No, section 38 meaning two thirds of the provinces.

The Chairman: Senator Angus, your former principal meant we all agree on that. I am not sure we do, but I will leave it at that. We could revisit a number of things that have come forward.

Professor Scott, as I have said to others, I am privileged to sit in the chair. All witnesses who have appeared before the committee have given us invaluable assistance with their scholarship, insights and advice, and we appreciate it very much.

The committee adjourned.

OTTAWA, Thursday, September 21 2006

The Special Senate Committee on Senate reform met this day at 6:32 p.m. to consider the subject matter of Bill S-4, to amend the Constitution Act, 1867 (Senate tenure) and the Motion to amend the Constitution of Canada (Western regional representation in the Senate).

Senator Daniel Hays (*Chairman*) in the chair.

l'article 41. Dans ce contexte, il pourrait être intéressant pour les sénateurs, à tout le moins, de voir ce que serait la réponse textuelle la plus probable. Je vais employer l'expression « d'un côté et de l'autre côté », et en anglais est « on the one hand on the other hand », qui avait amené le président Truman à dire qu'il cherchait un économiste manchot pour ne plus avoir à entendre l'expression « on the one hand and on the other hand ». Peut-être cherchiez-vous aussi un avocat manchot. D'un côté, il est possible de dire que les pouvoirs du Sénat stipulaient à l'alinéa 42(1)(b) comprennent — c'est un peu tiré par les cheveux — son existence, parce qu'autrement, on peut supprimer tous les pouvoirs en vertu de l'alinéa 42(1)(b), et dire le Sénat doit continuer d'exister même sans pouvoirs. Supposons que l'on convienne de mettre l'existence du paragraphe 42(1), alors on se reporterait à l'article 38. Je pense que ce serait une lacune, une omission; on l'a oublié.

N'importe quel aspect du régime constitutionnel peut être modifié, à mon avis, en vertu de l'article 41, mais je ne pense pas qu'il faille abolir le Sénat en vertu de l'article 41; ce n'est pas dans la liste qui contient cet article. Textuellement, quoiqu'il en soit, si on examine minutieusement le texte constitutionnel, l'abolition du Sénat relèvera de l'article 38.

Les tribunaux pourraient être inspirés par le contexte de la référence du Sénat, dont bien des sénateurs sont parlé, et dire que ce n'est pas dans la liste de l'article 41, mais peut-être est-ce sous-entendu; c'est mon « autre côté ».

Si j'étais un avocat manchot, qui n'est pas autorisé à dire « d'un côté » et « de l'autre côté » je dirais que c'est une modification de l'article 38.

Le sénateur Angus : À l'unanimité.

M. Scott : Non, l'article 38 signifie deux tiers des provinces.

Le président : Sénateur Angus, votre ancien conseiller principal voulait dire que nous sommes tous d'accord là-dessus. Je ne suis pas sûr que ce soit le cas, mais j'en resterai là. Nous pourrions revenir sur divers aspects qui ont été abordés.

Monsieur Scott, comme je l'ai déjà dit à d'autres témoins, c'est un privilège pour moi que d'être président de ce comité. Tous les témoins qui ont comparu devant le nous nous ont apporté une aide précieuse grâce à leurs connaissances, leurs points de vues et leurs conseils, et nous l'apprécions infiniment.

La séance est levée.

OTTAWA, le jeudi 21 septembre 2006

Le Comité sénatorial spécial sur la réforme du Sénat se réunit aujourd'hui à 18 h 32 pour étudier la teneur du projet de loi S-4, Loi modifiant la Loi constitutionnelle de 1867 (durée du mandat des sénateurs), et la motion pour modifier la Constitution du Canada (la représentation des provinces de l'Ouest au Sénat).

Le sénateur Daniel Hays (*président*) occupe le fauteuil.

[Translation]

The Chairman: Honourable senators, I declare the meeting now open. I have the minister's presentation in French and, with your permission, I will ask the clerk to distribute copies of it.

This is the last meeting in this phase of the work of our Special Senate Committee on Senate Reform. I would like to welcome our guests and our viewers.

Before giving the floor to the minister, who will be our last witness, I would like to thank all those who have taken part in our hearings and those who have supported us, in particular our clerk, Cathy Piccinin.

This evening, we have the great privilege of welcoming the Honourable Benoît Pelletier, Quebec's Canadian Intergovernmental Affairs Minister. We are eager to hear what you have to say about this subject. Before you go ahead, however, I would like to ask the deputy chairman whether he has anything to add.

Senator Angus: Thank you, Mr. Chairman. I would simply like to add a few words to what has already been said by our distinguished chairman, Senator Hays from Calgary. As a senator from the belle province of Quebec, I am particularly pleased to welcome you here this evening, Minister, as the last witness to appear before this committee, which is dealing with issues that are both academic and political. We will listen to what you have to say with great interest.

The Chairman: Minister, you have the floor.

Hon. Benoît Pelletier, Minister responsible for Canadian Intergovernmental Affairs, Government of Quebec: Thank you, Mr. Chairman. Ladies and gentlemen, members of the Senate, I would like to first thank you for your invitation to take part in your work. The Government of Quebec does not usually appear before the federal Parliament, but circumstances do arise where it seems necessary to come and express our position on an important issue.

I am therefore here today to speak on behalf of the Government of Quebec, because the legislative intentions announced by the federal government involve an institution, the Senate, whose basic composition is inherent to the very basis of the compromise that created the federation.

There is a great deal of value in the Senate as a parliamentary institution. Although its contribution to the federal legislation process is little known, it does play an important role in the Canadian parliamentary system. The Government of Quebec is quite open to the idea of modernizing this institution.

Your committee is charged with considering Bill S-4 on Senate tenure. This legislation amends section 29 of the 1867 Constitution Act by creating an eight-year term replacing the appointment for life with mandatory retirement at the age of 75 that currently exists for senators.

[Français]

Le président : Honorables sénateurs, la séance est ouverte. J'ai la présentation du ministre en français et avec votre permission, je vais demander à la greffière de distribuer les copies.

Il s'agit de la dernière réunion de cette phase des travaux de notre Comité sénatorial spécial sur la réforme du Sénat. Je souhaite la bienvenue à nos invités et à nos téléspectateurs.

Avant de céder la parole à celui qui sera notre dernier invité, je tiens à remercier tous ceux qui ont participé à nos audiences et tous ceux qui nous ont appuyés, en particulier notre greffière Mme Cathy Piccinin.

Ce soir, nous avons le grand privilège d'accueillir l'honorable Benoît Pelletier, ministre responsable des Affaires intergouvernementales canadiennes du Québec. Monsieur le ministre, bienvenue au Sénat. Nous sommes impatients de vous entendre sur le sujet qui nous intéresse. Cependant, avant de vous donner la parole, je demanderais au vice-président s'il a quelques mots à ajouter.

Le sénateur Angus : Merci monsieur le président. J'aimerais tout simplement ajouter quelques mots aux paroles de notre distingué président, le sénateur Hays, de Calgary. En tant que sénateur de la belle province de Québec, c'est un plaisir particulier de vous accueillir, ce soir, monsieur le ministre, comme dernier témoin devant ce comité qui s'occupe de questions tantôt académiques et tantôt politiques. Nous allons vous écouter avec beaucoup d'intérêt.

Le président : Monsieur le ministre, la parole est à vous.

L'honorable Benoît Pelletier, ministre responsable des Affaires intergouvernementales canadiennes, gouvernement du Québec : Merci, monsieur le président. Mesdames et messieurs les sénateurs, je souhaite d'abord vous remercier de l'invitation à participer à vos travaux. Pour le gouvernement du Québec, il n'est pas habituel d'intervenir devant le Parlement fédéral. Mais il arrive que des circonstances se présentent où il lui paraît nécessaire de venir y exprimer sa position sur un enjeu d'importance.

Je prends donc la parole, aujourd'hui, au nom du gouvernement du Québec, parce que les intentions législatives annoncées par le gouvernement fédéral concernent une institution, le Sénat, dont les dimensions fondamentales partent des bases même du compromis fédératif.

Il y a beaucoup de valeur dans l'institution parlementaire qu'est le Sénat. Bien que son apport au processus législatif fédéral soit peu connu, il demeure un rouage important du système parlementaire canadien. Le gouvernement du Québec accueille avec ouverture l'idée que l'on veuille moderniser cette institution.

Votre comité est chargé d'étudier le projet de loi S-4 portant sur la durée du mandat des sénateurs. Ce projet de loi modifie l'article 29 de la Loi constitutionnelle de 1867 en transformant en un mandat d'une durée déterminée de huit ans le mandat viager dont jouissent actuellement les sénateurs et sénatrices jusqu'à la retraite obligatoire à l'âge de 75 ans.

The Government of Quebec has no objection to this proposal as a limited change to be made to the Senate. We do believe, however, that the new eight-year term should not be renewable, so as to guarantee the independence of senators from the federal executive branch.

That said, the Government of Quebec is aware that Bill S-4, according to statements made in relation to the bill, is being described as basically a first step.

When the bill was introduced, the leader of the government in the Senate indicated that Bill S-4 was an important first step toward a longer-term objective of bringing about major Senate reform. We do not know exactly what those major reforms will be. However, we do believe that they would be brought in gradually, and consist of a set of proposals.

We also understand that the second step of this incremental approach would be another bill, following this one on Senate tenure, that would involve the federal government changing the way that senators are selected. Prime Minister Harper, when he appeared before this committee on September 7, stated:

... the government will introduce a bill in the House to create a process to choose elected senators.

The exact details of that legislation are not yet known, and some federal statements on the specific mechanism to be set up have been somewhat ambiguous. That said, the election of senators seems to be under serious consideration as a unilateral change.

Mr. Chairman, this unilateral federal power is by definition limited in our system of federalism. That was very well explained by the Supreme Court of Canada in the *Reference on the Upper House* handed down in December 1979. I would like to mention some of the major principles expressed in that opinion, which was an important step in Canadian constitutional thinking.

The court began by setting out the limitations of federal legislative powers over institutions, then provided for in former subsection 91(1) of the 1867 Constitution Act. That amending power was:

... limited to that which concerns only the federal government. [This power] of the federal government relating to the Constitution deals with matters concerning only that government.

The court found in particular that the various ways in which the federal legislative competence over institutions — which was introduced into the Constitution in 1949 — as it was exercised at that time, dealt only with issues that were unlikely to have significant repercussions on federal-provincial relations.

Le gouvernement du Québec ne s'objecte pas à cette proposition en tant que changement limité qui serait apporté au Sénat. Nous croyons cependant que le nouveau mandat de huit ans ne devrait pas être renouvelable, et ce, pour assurer l'indépendance des sénateurs par rapport au pouvoir exécutif fédéral.

Par ailleurs, le gouvernement du Québec n'est pas sans savoir que le projet de loi S-4 est accompagné de déclarations qui le décrivent, essentiellement, comme une première étape.

Lors de la présentation du projet de loi, il a été affirmé, par madame le leader du gouvernement au Sénat, que le projet de loi S-4 marquait un premier pas important vers la réalisation d'un objectif à plus long terme, soit celui d'une réforme fondamentale du Sénat.

Nous ne savons pas quels sont les paramètres exacts de ce projet de réforme fondamentale. Nous comprenons cependant qu'il s'agirait d'une approche graduelle fait d'un ensemble de propositions. Nous comprenons aussi que la deuxième étape de cette approche graduelle serait un autre projet de loi par lequel, après la modification de la durée du mandat des sénateurs, le gouvernement fédéral voudrait agir à l'égard de la sélection des sénateurs. Le premier ministre Harper déclarait en effet devant ce comité, le 7 septembre dernier, que :

[...] le gouvernement a l'intention de déposer un projet de loi pour créer un Sénat élu.

Les détails exacts de ce projet de loi ne sont pas encore connus et certaines déclarations fédérales ont leur part d'ambiguïté quant au mécanisme précis que l'on songe à mettre en place. Cela dit, l'élection des sénateurs semble être sérieusement envisagée, et ce, dans la perspective d'un changement unilatéral.

Monsieur le président, cette compétence fédérale unilatérale est par définition limitée dans notre fédéralisme. Cette réalité fut très bien expliquée par la Cour suprême du Canada dans le *Renvoi sur la Chambre haute* rendu en décembre 1979. Permettez-moi de rappeler certains des grands principes qui se dégagent de cet avis qui constitue un important jalon de la pensée constitutionnelle canadienne.

La Cour établit, premièrement, le caractère limité de la compétence législative fédérale sur les institutions, alors prévue par l'ancien paragraphe 91(1) de la Loi constitutionnelle de 1867. Ce pouvoir de modification était :

[...] limité à ce qui concerne uniquement le gouvernement fédéral. [Ce pouvoir] se rapporte à la constitution du gouvernement fédéral dans les matières qui concernent uniquement ce gouvernement.

La Cour constate en particulier que les différents usages auxquels, à l'époque, avait donné lieu l'exercice de la compétence législative fédérale sur les institutions, introduite dans la Constitution en 1949, n'avaient visé que des questions qui n'étaient pas susceptibles d'avoir une répercussion appréciable sur les relations fédérales-provinciales.

The possibility of implications for federal-provincial relations is one of the important premises used by the court to conclude that the federal unilateral power was limited. The implications were seen by the court to include not only an amendment to the formal division of powers, but also changes to the institutional structure through which overall federal legislative competence is exercised. That competence is very broad and could have repercussions on provincial autonomy. This structure may be at issue when the Senate is under consideration.

Another point made in the Supreme Court opinion was that matters that were part of the federal compromise were not under unilateral federal competence. The court held that the Senate, in its essential elements, is part of that compromise underpinning the Canadian federation. Quebec agrees with that view.

The court showed that the Senate is not simply a federal institution in the strictest sense. As the court stated:

... the Senate has a vital role as an institution that is part of the federal system.

The federal institutions created in 1867 therefore express the federal pact itself through their basic features. So it is to be expected that a province will take an interest when there is any question of changing those basic features. That fact was reiterated recently by the Council of the Federation, which reminded the federal government that the provinces must be involved in reforms that deal with major aspects of key Canadian institutions such as the Senate.

The Senate's original role in defending regional and provincial interests is another factor noted by the Supreme Court in finding that there were significant limits on the federal Parliament's authority to legislate regarding the Senate. Regional and provincial interests are one and the same where Quebec is concerned, since it is considered a distinct region in the Senate. Those interests also take on special meaning in relation to Quebec's national identity and the Canadian duality. George Brown, one of the Fathers of Confederation, indicated in the pre-Confederation debates that:

The very essence of our compact is that the union shall be federal and not legislative. Our Lower Canada friends have agreed to give us representation by population in the Lower House, on the express condition that they shall have equality in the Upper House. On no other condition could we have advanced a step and, for my part, I accept this in good faith.

It is clear that any Senate reform needs to be in keeping with the original intention for an Upper House that would represent regional, provincial and minority interests and in which the Canadian duality would also be reflected.

La possibilité d'effets sur les relations fédérales-provinciales est l'une des prémisses importantes à partir desquelles la Cour dégage un premier constat, soit le caractère limité du pouvoir fédéral unilatéral. Ces effets, la Cour ne les envisage pas uniquement du point de vue d'une modification au partage formel des compétences, mais également en fonction de changements à la structure institutionnelle par laquelle s'exerce la compétence législative fédérale globale, compétence d'une grande ampleur et susceptible d'entraîner des répercussions sur l'autonomie provinciale. Cette structure peut être en jeu lorsque le Sénat est visé.

Deuxième constat qui se dégage de son avis : les matières qui participent du compromis fédératif échappent à la compétence fédérale unilatérale. La Cour suprême établit que le Sénat, dans ses caractéristiques essentielles, est une composante de ce compromis à l'origine de la fédération canadienne. Le Québec est d'accord avec ce point de vue.

La Cour montre en effet que le Sénat n'est pas simplement une institution fédérale au sens strict. Elle dit :

[...] le Sénat a un rôle vital en tant qu'institution partie du système fédéral.

Les institutions fédérales, créées en 1867, expriment donc, dans leurs caractéristiques essentielles, le pacte fédératif lui-même. Il est ainsi normal qu'une province se sente interpellée lorsqu'il s'agit de modifier ces mêmes caractéristiques essentielles. Cette réalité a d'ailleurs été réitérée récemment par le Conseil de la fédération, lequel a rappelé au gouvernement fédéral que les provinces doivent être partie aux réformes touchant aux caractéristiques importantes de grandes institutions canadiennes telles que le Sénat.

Le mandat originel du Sénat en ce qui a trait à la défense des intérêts régionaux et provinciaux est un autre élément à partir duquel la Cour suprême conclut à l'existence de limites importantes dans la capacité du Parlement fédéral à légiférer au regard de cette institution. Les intérêts régionaux et provinciaux se confondent pour ce qui est du Québec, car il est une région en soi au sein du Sénat. Ces intérêts comportent, en outre, une dimension spécifique ayant trait à l'identité nationale du Québec et à la dualité canadienne. L'un des Pères de la Fédération, George Brown, rappelait dans le cadre des débats préféderatifs que :

[L']essence de notre convention est que l'union sera fédérale et nullement législative. Nos amis du Bas-Canada ne nous ont concédé la représentation d'après la population qu'à la condition expresse qu'ils auraient l'égalité dans le conseil législatif, [c'est-à-dire le Sénat]. Ce sont là les seuls termes possibles d'arrangement et, pour ma part, je les ai acceptés de bonne volonté.

On comprendra ici que toute réforme du Sénat devrait être conforme à l'intention originelle d'une chambre haute inspirée des intérêts régionaux, provinciaux et minoritaires, où la dualité canadienne trouve également son expression.

Finally, in the *Reference on the Upper House*, the Supreme Court explicitly identified three aspects of the Senate that, among others, constitute basic features of the institution.

The powers of the Senate are the first aspect. They are at the very core of the purpose and existence of the institution.

Regional representation is a second basic feature of the Senate mentioned by the Court, which indicated that such representation:

... was one of the key elements of the Upper House when it was created. Without it, the basic character of the Senate as part of the Canadian federal system disappears.

The third basic feature of the Senate concerns the way in which senators are selected. The Court indicated:

Substituting a system to elect rather than appoint senators would be a radical change in the nature of one of the Houses of Parliament. The preamble to the [1867 Constitution] Act talks about "a Constitution based on the same principles as that of the United Kingdom," where the Upper House is not elected. By creating the Senate in the way it is laid out in the Constitution, those who designed it clearly wanted a completely independent institution that could impartially review the measures adopted by the House of Commons. That was achieved by having the members of the Senate appointed for life. If the Senate was made into a wholly or partially elected body, a fundamental aspect of it would be changed.

The Court therefore gave its opinion on an elected Senate by stating that the Upper House, as an appointed body with the role of providing legislative oversight, was constitutionally protected. The current means of selection, which is that senators are appointed rather than elected, stems from a fundamental and deliberate choice by the Fathers of Confederation. Before 1867, the province of United Canada experimented with an elected Senate. So it was with full knowledge that the Fathers of Confederation decided not to continue with that model.

Those initial constitutional choices were then brought into the modern era in the 1982 Canadian Constitution, which confirmed the intangible character of the three key essential features of the Senate that were described in the Supreme Court opinion, that is, the powers of the Senate, the distribution of seats and the way in which senators are selected, which is a broad concept that is probably not limited to the power of appointment.

The *Reference on the Upper House* is therefore still relevant in the context of the 1982 Constitution Act. It expresses the broad considerations involved in exploring ideas to reform basic features of an institution like the Senate. This is a complex constitutional environment that is tied to considerations underlying the federal compact itself, implications for federal-provincial relations, the diversity within the federation and the exercising of powers within the federal Parliament.

The idea of turning the Senate into an elected House, while praiseworthy, illustrates that complexity because of its predictable impact.

Enfin, dans le *Renvoi sur la Chambre haute*, la Cour suprême a explicitement identifié trois aspects du Sénat qui, parmi d'autres, représentent des caractéristiques essentielles de l'institution.

Les pouvoirs du Sénat en sont un premier aspect. Ils sont au cœur même du mandat et de l'existence de cette institution.

Le mode de représentation régionale est une deuxième caractéristique essentielle du Sénat mentionnée par la Cour. Ce mode de représentation, nous dit-elle :

[...] était l'un des caractères essentiels de cet organisme lors de sa création. Sans lui, le caractère fondamental du Sénat en tant que partie du système fédéral canadien disparaît.

La troisième caractéristique essentielle du Sénat a trait au mode de sélection des sénateurs. La Cour affirme à cet égard :

La substitution d'un système d'élection à un système de nomination implique un changement radical dans la nature d'un des organes du Parlement. Le préambule de l'Acte [constitutionnel de 1867] parle d'« une constitution reposant sur les mêmes principes que celle du Royaume-Uni », où la Chambre haute n'est pas élective. En créant le Sénat de la manière prévue à l'Acte, il est évident qu'on voulait en faire un organisme tout à fait indépendant qui pourrait revoir avec impartialité les mesures adoptées par la Chambre des communes. On y est arrivé en disposant que les membres du Sénat seraient nommés à vie. Si l'on faisait du Sénat un organisme entièrement ou partiellement électif, on en modifierait un trait fondamental.

La Cour s'est donc prononcée sur le Sénat élu en affirmant que la Chambre haute, en tant que chambre nommée et chargée d'un rôle de second regard législatif, était protégée constitutionnellement. Le mode de sélection actuel des sénateurs c'est-à-dire le fait qu'ils soient nommés plutôt qu'élus procède d'un choix fondamental et délibéré du Constituant. Avant la fédération, la province du Canada-Uni avait fait l'expérience d'un Sénat élu. C'est en toute connaissance de cause que les Pères de la fédération ont décidé de ne pas reconduire ce modèle.

Ces choix constitutionnels initiaux se sont par la suite actualisés dans la Constitution canadienne en 1982, où a été confirmé le caractère intangible des trois grandes caractéristiques essentielles du Sénat se dégageant de l'avis de la Cour suprême, à savoir les pouvoirs du Sénat, la répartition des sièges et le mode de sélection des sénateurs, notion large qui n'est probablement pas limitée à l'idée seule du pouvoir de nomination.

Le *Renvoi sur la Chambre haute* garde par conséquent son actualité dans le contexte de la Loi constitutionnelle de 1982. Il exprime l'ampleur des considérations en jeu lorsqu'on aborde la réforme de caractéristiques essentielles d'une institution comme le Sénat. C'est un environnement constitutionnel complexe faisant intervenir des considérations ayant trait au pacte fédératif lui-même, aux effets sur les relations fédérales-provinciales, à la prise en compte de la diversité au sein de la fédération, ou encore, à l'exercice des pouvoirs au sein du Parlement fédéral.

Bien que louable, l'idée de transformer le Sénat en une Chambre élue illustre cette complexité compte tenu de ses impacts prévisibles.

One impact would be the balance of relations within the federation. Moving to an elected Senate is not neutral in terms of its effect on federalism. There are implications for the role of the provinces in inter-governmental relations. The federal Parliament would likely claim increased legitimacy, but the change would not necessarily mean that provincial interests were better represented. Newly elected senators would tend to gradually align themselves with the political dynamic at the federal level, including that of the federal-political parties. The way things have evolved in other countries, particularly in Australia, is instructive in this regard.

Several of the founders of the Australian federation thought that an elected Senate should function as a chamber of Parliament whose role would consist in representing the interests of the states within the federal legislative process. However, the resulting Australian Senate has often been criticized in that regard. As early as the 1950s, a joint parliamentary committee undertaking a constitutional review concluded that the Senate had not functioned as a chamber representing the interest of the states, but rather had been dominated by federal party politics as was the House of Representatives. For the committee:

[English]

The loyalty of senators to their parties has been largely responsible for the sublimation of the original conception of the Senate as a States' House and House of Review.

[Translation]

Second, the use of elections could change the nature of the Senate. An important aspect of the Senate has always been that it be sheltered from political storms and electoral ups and downs.

Elections would also change the balance between the houses of the federal Parliament. In fact, the Upper Chamber would acquire a new type of legitimacy. That legitimacy, which would be important in terms of the constitutional authority of the Senate, could become a rather delicate issue if the Senate were to include elected and non-elected senators. How would the Senate exercise its authority within that type of context? We know, for example, that the Senate has an absolute legislative veto because of the nature of the institution itself: it is an appointed chamber, which is responsible for providing a second legislative review. A balance is struck because of the very different nature of both these chambers and that balance may be changed if the Senate becomes progressively made up of elected representatives.

It is worthwhile recalling that, in the Constitution, the method of selection of senators and the authorities of the Senate are described together, and within their own paragraph, as issues that require use of the 7/50 procedure. This reflects the links between those two constitutional reform issues.

Parmi ceux-ci, soulignons en premier lieu la question de l'équilibre des rapports fédératifs. Le passage à un Sénat composé d'élus n'est pas neutre sur le plan du fédéralisme. Il est porteur d'enjeux pour les provinces quant à leur rôle dans les rapports intergouvernementaux. Le Parlement fédéral serait susceptible de revendiquer une légitimité accrue, mais le changement n'apporterait pas nécessairement une meilleure représentation des intérêts provinciaux. Les nouveaux élus auraient en effet tendance à s'intégrer progressivement à la dynamique politique propre à la scène fédérale, notamment à la dynamique des partis politiques fédéraux. L'expérience étrangère, en particulier celle de l'Australie, est instructive à cet égard.

Bon nombre des fondateurs de la fédération australienne voyaient le Sénat élu comme une chambre du Parlement dont le rôle consisterait à représenter les intérêts des États au sein du processus législatif fédéral. Or, le bilan du Sénat australien à cet égard a souvent été critiqué. Dès les années 50, un comité parlementaire mixte portant sur la révision de la Constitution concluait que le Sénat ne s'était pas comporté comme une chambre des États, ses travaux ayant été dominés par la politique des partis fédéraux à l'instar de la Chambre des représentants. Pour le comité :

[Français]

La loyauté des sénateurs envers leurs partis a grandement contribué à la sublimation du rôle confié à l'origine au Sénat : être à la fois une Chambre des États et une Chambre d'examen.

[Français]

Deuxièmement, le recours aux élections risque de changer la nature du Sénat. On a toujours jugé important que le Sénat soit à l'abri de la tourmente politique et des aléas électoraux.

Les élections modifieraient aussi l'équilibre entre les chambres du Parlement fédéral. En effet, un nouveau type de légitimité serait associé à la Chambre haute. Cette légitimité, élément important du point de vue de l'exercice des pouvoirs constitutionnels du Sénat, pourrait s'avérer une question d'appréciation particulièrement délicate s'il devait coexister des sénateurs élus et des non élus. Comment se concevrait l'exercice des pouvoirs du Sénat dans un tel contexte? Nous savons, par exemple, que le veto législatif absolu que possède le Sénat s'explique largement par le caractère de l'institution : une chambre nommée, chargée d'un rôle de second examen législatif. L'équilibre est créé par la nature très différenciée des deux chambres et cet équilibre risque d'être affecté si le Sénat devient peu à peu composé d'élus.

Il n'est pas inutile de rappeler à cet égard que, dans la Constitution, le mode de sélection des sénateurs et les pouvoirs du Sénat sont évoqués ensemble, en tant que questions nécessitant le recours à la procédure du 7/50, au sein d'un alinéa qui leur est propre. Cela reflète les liens qui unissent ces deux questions de réforme constitutionnelle.

The evolution of the Senate into an elected chamber could also lead to representation demands, as is illustrated by Senator Lowell Murray's motion on representation of the west, which is also the subject of your committee's deliberations. Representation is an area that, from Quebec's point of view, raises interests with deep roots in Canadian duality and in the origins of the federation, as described in George Brown's statements that I was quoting from.

Mr. Chairman, the Canadian Constitution is a federal constitution. There are therefore very good reasons for ensuring that a change in the fundamental characteristics of the Senate should not be affected by one Parliament alone but rather be part of a multilateral constitutional process.

The first of those reasons lies in the balance of our federal relations. Coordinated constitutional action is necessary because of the impact an elected Senate will have on the existing balance within this federation, and on the relationship between levels of government. The federal government cannot change that balance through measures that federal institutions alone would apply, without a broader debate on important issues related to the federal context, where the various stakeholders each have a voice. The use of a multilateral constitutional process would itself provide some of that balance, given that under a unilateral federal process, provinces would be deprived of their ability to effectively and legitimately voice their rights and interests.

The second reason lies in the very purpose of this type of process within federalism. As we all know, it is the majority that controls parliaments. The use of more complex procedures to amend the Constitution is a way of taking into account minority interests when certain intangible constitutional elements are at issue.

This enabling aspect of multilateral procedures is particularly important for the nation of Quebec, which is in a minority political situation in Canada. It is particularly important in terms of constitutional reform of federal institutions because it is in precisely those institutions that Quebecers find themselves in that minority situation.

Mr. Chairman, from the Quebec government perspective, clearly any future transformation of the Senate into an elected chamber would be an issue that should be dealt with through constitutional negotiations and not simply through unilateral federal action.

Since 1982 and even prior to that, Senate reform has essentially always been viewed as a constitutional issue requiring negotiations. Furthermore, the reform of an institution that is a fundamental component of the 1867 federal compromise should not take place without taking into account the Quebec situation. The future of the Senate fundamental characteristics must be considered within that context.

L'évolution du Sénat vers une chambre élue est également susceptible d'entraîner des demandes concernant la représentation, comme l'illustre d'ailleurs la motion du sénateur Lowell Murray sur la représentation de l'Ouest qui fait également l'objet de vos travaux. La représentation est certes une question où, du point de vue du Québec, les intérêts qui seraient en jeu ont des racines profondes qui touchent à la dualité canadienne et aux origines de la fédération, comme en témoignent en particulier les déclarations de George Brown que je citais précédemment.

Monsieur le président, la Constitution canadienne est une constitution fédérale. Il existe par conséquent des raisons fortes pour lesquelles la transformation des caractéristiques essentielles du Sénat doit échapper à la compétence d'un seul Parlement et relever plutôt du processus constitutionnel multilatéral.

La première de ces raisons tient aux équilibres dans nos rapports fédératifs. Une action constitutionnelle concertée est nécessaire compte tenu des impacts d'un Sénat élu sur les équilibres existants au sein de la fédération, dans les rapports entre les ordres de gouvernement. Le gouvernement fédéral ne peut modifier ces équilibres par des mesures que les institutions fédérales mettraient en œuvre seules, sans le débat élargi associé aux questions d'importance dans un contexte de fédéralisme où les différents acteurs concernés ont voix au chapitre. Le recours au processus constitutionnel multilatéral est lui-même un facteur d'équilibre, dès lors que, dans l'unilatéralisme fédéral, les provinces seraient privées des leviers leur permettant de faire valoir efficacement et légitimement leurs droits et intérêts.

La seconde raison tient à la mission propre à ce type de processus dans notre fédéralisme. Comme on le sait, les majorités ont le contrôle des parlements. Le recours à des procédures plus complexes pour modifier la Constitution permet la prise en considération des intérêts minoritaires lorsque sont en jeu des éléments constitutionnels intangibles.

Ce rôle habilitant des procédures multilatérales a une importance particulière pour la nation québécoise qui est en situation de minorité politique dans l'ensemble canadien. Et cette importance est fondamentale en ce qui concerne les questions constitutionnelles relatives à la réforme des institutions fédérales, dès lors que c'est justement dans ces institutions que les Québécoises et les Québécois se retrouvent, en quelque sorte, face à leur situation minoritaire le plus directement.

Monsieur le président, pour le gouvernement du Québec, il est clair qu'une éventuelle transformation du Sénat en une chambre élue serait une question qui relèverait des négociations constitutionnelles, et non du simple exercice de la compétence fédérale unilatérale.

Depuis 1982 et même avant, la réforme du Sénat, dans ses caractéristiques essentielles, a toujours été vue comme une question pleinement constitutionnelle, nécessitant des négociations. Du reste, la réforme d'une institution qui est une composante fondamentale du compromis fédératif de 1867 ne devrait pas pouvoir s'effectuer sans égard à la situation du Québec. L'avenir du Sénat dans ses caractéristiques essentielles doit donc être envisagé en prenant pleinement en compte ce contexte.

Senator Fraser: Minister, welcome to the Senate.

If normal, multilateral negotiations are required in order to undertake substantial Senate reform, would the government of Quebec be willing to begin those negotiations now?

Mr. Pelletier: Allow me to repeat that we have no problem with Bill S-4, which is presently before you.

Senator Fraser: That was my second question.

Mr. Pelletier: Obviously what we are talking about is the next stage, which, for now, is still hypothetical, a stage that would involve transforming the Senate into an elected house. That is where, in our opinion, a procedure involving complex constitutional changes and, of course, constitutional discussions, comes into play.

That in itself is not what we are asking for. In other words, we are not asking that the constitutional file be reopened. What we are saying, however, is that if the Government of Canada were to take the initiative, as an example, of raising the issue of electing senators, then we feel that that should be done within the context of multilateral constitutional negotiations.

Senator Fraser: Do you think that a public consultative process, whose purpose would be to advise the prime minister, would in fact constitute a quasi-election which would have to be negotiated with the provinces?

Mr. Pelletier: I noticed that that hypothesis had been raised before your committee. Obviously, we do not have much information about that and that, in fact, is the problem with piecemeal reform. We do not have the whole picture that would allow us to truly form an opinion.

Therefore, with the proviso that I have few details regarding such a consultation, it all depends on whether the indirect outcome will be the transformation of the Senate into an elected Senate. If that were to be the case, then the problem that I described to you would in fact arise. If there were to be other forms of consultation, then we would look at any proposal submitted to us quite closely and we would consider it with an open mind; however, at the same time, we would want to ensure that the Constitution was being fully complied with.

Senator Fraser: In terms of Bill S-4 that we have before us, you stated that Quebec is not opposed and that you believe that senators' terms should not be renewable, as several other witnesses also stated, I might add. However, I believe I understood that you do not object to eight-year terms. Is that correct?

Mr. Pelletier: Yes.

Senator Fraser: Several people pointed out to us that an eight-year term, whether renewable or not, would result in a situation where a prime minister who was elected for two terms as well would appoint all the senators. Out of interest, I consulted the history of Canada for the past century to see how many prime ministers had held eight-year terms and there were several:

Le sénateur Fraser : Monsieur le ministre, bienvenue au Sénat.

S'il faut des négociations normales, multilatérales pour faire les réformes en profondeur du Sénat, est-ce que le gouvernement du Québec voudrait entamer de telles négociations en ce moment?

M. Pelletier : Vous me permettrez de rappeler que nous n'avons pas de problème avec le projet de loi S-4 dont vous êtes saisi.

Le sénateur Fraser : C'est ma deuxième question.

M. Pelletier : Ce dont nous parlons, évidemment, c'est d'une autre étape qui, pour l'instant, demeure encore hypothétique où on chercherait à transformer le Sénat en une chambre d'élus. C'est là qu'à notre avis, entre en cause la procédure de modifications constitutionnelles complexes et, bien entendu, des discussions constitutionnelles.

En soi, ce n'est pas ce que nous demandons. En d'autres termes, nous ne sommes pas en train de faire une demande pour rouvrir le dossier constitutionnel. Ce que nous disons, cependant, c'est que si la question de l'élection des sénateurs devait effectivement être abordée sur l'initiative, à titre d'exemple, du gouvernement du Canada, alors nous croyons que cela devrait se faire dans le contexte d'une négociation constitutionnelle multilatérale.

Le sénateur Fraser : Croyez-vous qu'un processus dit consultatif populaire pour conseiller le premier ministre serait en fait une quasi-élection qui devrait être négociée avec les provinces?

M. Pelletier : J'ai vu que cette hypothèse avait été soulevée devant votre comité. Évidemment, nous avons très peu de détails en ce moment sur cela et c'est un peu le problème, dans le fond, d'une réforme à la pièce. Parce que nous n'avons pas le portrait d'ensemble qui nous permet de bien juger de la situation.

Donc, sous réserve du fait que j'ai très peu de détails sur cette consultation, le tout dépend de la question de savoir si l'effet indirect sera de transformer le Sénat en un Sénat élu. Si tel devait être le cas, la problématique que je vous ai exposée se poserait pleinement. S'il s'agit d'autres formes de consultation, à ce moment-là, on pourra regarder la proposition qui nous sera soumise et on la regardera avec beaucoup d'ouverture, mais en même temps, en nous assurant qu'il y a un plein respect de la Constitution.

Le sénateur Fraser : Pour ce qui est du projet de loi S-4 dont nous sommes saisis, vous avez dit que le Québec n'y est pas opposé et que vous croyez que les mandats des sénateurs devraient être non renouvelables, comme beaucoup d'autres témoins, je dois dire. Toutefois, j'ai cru comprendre que vous n'avez pas d'objection à des mandats de huit ans. Est-ce exact?

M. Pelletier : Oui.

Le sénateur Fraser : Plusieurs personnes nous ont rappelé qu'un mandat renouvelable ou pas, mais un mandat de huit ans, voudrait dire qu'un premier ministre qui aurait eu deux mandats lui-même aurait fini par nommer tous les sénateurs. Par intérêt, je suis allée regarder l'Histoire du Canada depuis un siècle pour voir combien de premier ministre avaient plus de huit ans de mandat et

Mr. Laurier, Mr. Borden, Mr. King (twice), Mr. St. Laurent, Mr. Trudeau, Mr. Mulroney and Mr. Chrétien, would all have been able to appoint all the members of the Senate. Do you not feel that there is a danger in terms of the balance and independence of the Senate factors that seem to be very important to you, as they are to us?

Mr. Pelletier: I did indeed note that it was a concern for some senators here today, but I would honestly prefer to leave that to your discretion.

I also understood that the average tenure of a senator was between eight and nine years. I do not know if that is accurate under current rules.

Senator Fraser: I would like to clarify something. When you average it out mathematically, it is like saying that it is possible to drown in an average depth of one inch of water. If you drop the extremes, that is, every senator who has served fewer than five years, for whatever reason — and there are many reasons — or, on the other hand, senators who have served very long terms, you would find that every senator appointed in the last 25 years has served or will serve a mandate of between 10 and 20 years, and not eight, if all current senators serve until the end of their mandate.

You may or may not agree with this assessment. However, it can be misleading to consider an issue solely from a mathematical point of view.

Mr. Pelletier: At the risk of disappointing you, I would rather defer to senators on this matter. For us, Bill S-4 represents an attempt at modernizing the Senate.

Should the tenure of senators be eight, nine or ten years? That is up to you. Bill S-4 is not a problem for the government of Quebec.

Senator Angus: Welcome, Mr. Minister. We are very pleased to hear what you have to say this evening.

First, if I understood your answer to Senator Fraser's question, you are basically saying that Quebec does not object to Bill S-4. Is that correct?

Mr. Pelletier: Yes.

Senator Angus: The main issue your brief addresses is a difficult one, namely the appointment of senators. If I understand correctly, the purpose of the initiative of Mr. Harper and his team is to give Canadians the feeling that it is time to reform the Senate and that the institution indeed needs to be renewed.

First, I would like to know whether Quebec believes that this is indeed the case.

Mr. Pelletier: Senator, let me begin by saying that we believe the Senate is an important institution.

Senator Angus: That is music to our ears.

ils sont nombreux : M. Laurier, M. Borden, M. King (2 fois), M. St. Laurent, M. Trudeau, M. Mulroney et M. Chrétien auraient, chacun leur tour, pu nommer tous les membres du Sénat. Est-ce qu'il vous semble qu'il y a un danger à cet équilibre, cette indépendance du Sénat qui semble être très importante pour vous comme pour nous d'ailleurs?

M. Pelletier : J'ai vu effectivement que c'était une préoccupation pour certains des sénateurs ici présents, mais honnêtement, je laisse cela à votre discrétion.

J'ai cru comprendre également qu'on disait que la durée moyenne du mandat des sénateurs était de huit à neuf ans. Je ne sais pas si c'est exact en vertu des règles actuelles.

Le sénateur Fraser : J'aimerais faire une précision. Quand on prend une moyenne comme cela, mathématiquement, c'est comme lorsque l'on dit qu'on peut se noyer dans une profondeur moyenne d'un pouce d'eau. Si on élimine les extrêmes, tous les sénateurs qui ont servi moins de cinq ans, pour quelque raison que ce soit, — et il y a plusieurs raisons — ou de l'autre extrême, les sénateurs qui ont servi très longtemps, on trouve que tous les sénateurs nommés depuis 25 ans ont servi ou serviront, si les sénateurs actuels terminent leur mandat, entre dix et 20 ans et non pas huit ans.

Cette optique peut sembler valable ou pas. Toutefois, de ne considérer les choses qu'en termes arithmétiques peut être parfois trompeur.

M. Pelletier : Au risque de vous décevoir, vous me permettez de laisser cette question à la discrétion des sénateurs. Pour nous, le projet de loi S-4 représente un effort de modernisation du Sénat.

Le mandat devrait-il être de huit, neuf ou dix ans? Nous laissons cette question à votre discrétion. Le projet de loi S-4 en soi ne pose pas de problème pour le gouvernement du Québec.

Le sénateur Angus : Nous vous souhaitons la bienvenue, monsieur le ministre. Nous sommes très heureux d'écouter vos propos ce soir.

Tout d'abord, si j'ai bien compris votre réponse à la question de madame le sénateur Fraser, en principe, la province de Québec n'a aucune objection au projet de loi S-4. Est-ce exact?

M. Pelletier : Oui.

Le sénateur Angus : Le principal objet de votre mémoire touche la question difficile de la nomination des sénateurs. Si je comprends bien, l'initiative de M. Harper et de son équipe vise à donner le sentiment, à travers le pays, qu'il est temps de réformer le Sénat, qu'il existe effectivement un besoin important de renouveler l'institution.

Tout d'abord, j'aimerais savoir si, au Québec, vous êtes d'accord qu'il existe effectivement une telle nécessité.

M. Pelletier : Sénateur, vous me permettez d'abord de répondre que nous estimons que le Sénat est une institution importante.

Le sénateur Angus : Nous aimons cette réponse.

Mr. Pelletier: In the opinion of Quebec, the Senate, even in its current form, plays a useful role in the country's political life. That is our first premise.

However, we believe that the Senate needs to be modernized, updated and made even more useful. In that regard, we believe in the objective of Senate reform *per se*. We even believe that the Senate must be fundamentally reformed.

However, any reform must be undertaken in accordance with established constitutional rules. We completely agree with the idea of reforming the Senate so that Canadians can identify even more with this institution and so that it can better represent provincial interests. I repeat, Senate reform must be carried out according to established constitutional standards and by taking into consideration the fact that the Senate is, in a manner of speaking, an essential component of the federal compromise of 1867.

That fact that Ottawa does not have the unilateral power to change the essential character of the Senate is due to the fact that the Senate is not a strictly federal institution; it is a national institution in every sense of the word, because it lies at the confluence of federal-provincial relations.

Therefore, provinces must have a voice in any fundamental reform of the Senate.

Senator Angus: If I understand, we are talking about small changes, or touch-ups. For instance, you do not object to the changes proposed in Bill S-4. However, if more fundamental changes were contemplated, they would affect the compromise reached 140 years ago and therefore be a non-starter for you.

Since the government, rightly or wrongly, believes that change is needed to modify the current image of the Senate, because Canadians, again rightly or wrongly, believe that senators and the institution are not accountable to the country, to voters and to Canadian citizens, some small changes should be made to improve this image.

And if I understand correctly, Mr. Harper and his team want to make small changes by proposing another piece of legislation, such as Bill S-4, which would lie within the power of the federal government. The next piece of legislation would change the way senators are appointed, though not by being directly elected. There has been mention of indirect elections, a process which would create a group of people eligible for appointment, or acceptable to Canadians in general, to Quebecers and Ontarians and other Canadians. The governor in council on the advice of the Prime Minister would then appoint senators from this group.

Do you agree with this type of approach or do you think it represents a way of doing something indirectly which cannot be done directly?

Mr. Pelletier: For now, that is a hypothetical situation. We are not dealing with a bill which proposes such a thing. But you raise an interesting hypothesis. We would be perfectly willing to study

M. Pelletier : À notre avis, cette institution, même dans l'état actuel, joue un rôle utile dans la vie politique canadienne. Voilà la première prémisse.

Cependant, nous croyons qu'il existe un besoin de moderniser le Sénat, de l'actualiser et de le rendre peut-être encore plus utile. Dans ce contexte, nous croyons en l'objectif de la réforme du Sénat en tant que tel. Nous croyons même en l'objectif d'une réforme fondamentale du Sénat.

Toutefois, cette réforme doit être faite en vertu et en fonction des règles constitutionnelles établies. Nous sommes tout à fait favorables à l'idée d'une réforme du Sénat afin que les Canadiens puissent s'identifier davantage à cette institution et qu'elle puisse encore mieux représenter les intérêts provinciaux. Encore une fois, cette réforme doit se faire selon les normes constitutionnelles établies et en tenant compte également du fait que le Sénat est, en quelque sorte, une composante essentielle du compromis fédératif de 1867.

Si des caractéristiques essentielles du Sénat échappent au pouvoir de modification unilatéral d'Ottawa, c'est parce que le Sénat est une institution qui n'est pas strictement fédérale; elle est nationale au sens le plus large qui soit, c'est-à-dire qu'elle touche au jeu même des relations fédérales-provinciales.

Dans ce contexte, les provinces doivent être parties prenantes aux discussions entourant la réforme fondamentale du Sénat.

Le sénateur Angus : Si je comprends bien, il s'agirait de petits changements à apporter, ou d'un petit ménage. Par exemple, vous n'avez aucune objection à ce qu'on apporte les changements envisagés dans le projet de loi S-4. Par contre, s'il s'agit de changements plus importants, on se retrouve à la base des compromis d'il y a 140 ans et cela ne marche pas.

Étant donné que le gouvernement, à tort ou à raison, croit qu'il existe un besoin d'apporter du changement, de changer l'image actuelle du Sénat, parce que le peuple, encore une fois à tort ou à raison, croit que les sénateurs et l'institution ne sont pas en mesure de rendre compte au pays, aux électeurs, aux citoyens du Canada, on devrait apporter quelques petits changements afin d'améliorer cette image.

Et si je comprends bien, c'est le but de M. Harper et de son équipe d'apporter ces petits changements par le biais d'un autre projet de loi, comme le projet de loi S-4, qui serait *intra vires* du gouvernement fédéral. Ce projet de loi viserait à changer la façon dont les sénateurs sont nommés, sans pour autant avoir recours à des élections directes. On parle d'élections indirectes, un processus qui créera un groupe de personnes éligibles ou acceptées des Canadiens en général, des Québécois, des Ontariens et des autres, pour ensuite être nommées par le gouverneur en conseil sur l'avis du premier ministre.

Seriez-vous d'accord avec une telle manœuvre, ou trouvez-vous que ce serait une façon de faire une chose indirectement qu'on ne peut faire directement?

M. Pelletier : Cette proposition me semble pour l'instant hypothétique. Nous ne sommes pas en présence d'un projet de loi qui va en ce sens. Vous soulevez une hypothèse intéressante.

the issue if ever it arose. We would examine it with an open mind, on the one hand, but we would want to make sure that any new approach respects the Constitution.

To repeat your analogy, by adding up many small changes, you might affect much more significant change. The issue is at what point do all these small changes add up to a fundamental reform of the Senate?

Senator Angus: That is precisely what I am wondering. I repeat, and I am convinced that you understand where I am coming from, that the current government believes that Canadians have a problem with the Senate — even if it is a false problem — which is a reality we have to deal with.

The party which is in power made an election promise to study the issue in good faith without however creating an imbalance between the provinces and our institutions, as well as negotiations which took place 140 years ago. The government promised to address the issue. To repeat my analogy, the government simply wants to put a new coat of paint on the house and tell Canadians not to panic because it is just a minor touch-up which will not violate any agreements with the provinces. That is: we will have a new Senate.

Mr. Pelletier: I understand exactly what you mean, Senator Angus. We are willing to study the entire matter with an open mind.

I have read and heard what was said before your committee up to today. I have noted that the intentions of the federal government were not quite clear yet, were not quite defined as far as what comes next is concerned. There has been talk of legislation to appoint elected senators, but there has also been talk of a consultation mechanism — you referred to it earlier, Senator Fraser, and rightly so.

In short, there are different scenarios to be considered which, in my opinion, are all different in scope.

Therefore, we shall examine each case as it comes up to see whether any changes can be made unilaterally by Ottawa or not. It was important for the Government of Quebec to make its voice heard on Senate reform. It is an important debate. Simultaneously, however, it must be recalled that the Senate is an institution which lies at the heart of federal-provincial relations and that it is not a strictly federal issue. The house you have described, which would receive a couple of new coats of paint, and which would receive touch-ups, is also the house of the provinces, historically speaking. This has to be taken into account whatever happens next.

Senator Dawson: To hear that we are useful is significant, especially since the comment came from a provincial intergovernmental affairs minister. The government has clearly stated that it wants to see elected senators. It will table legislation in that regard this fall. This objective was highlighted before this committee by the government leader in the Senate and by the Prime Minister. The purpose is to make the Senate more legitimate in the eyes of Canadians and Quebecers and to give it more power. Because everything is interconnected in this

Nous serions tout à fait prêts à l'examiner si jamais la question devait se poser. Nous l'examinerions avec ouverture, d'une part, mais en même temps en s'assurant du respect de la Constitution.

Pour reprendre votre analogie, lorsqu'on additionne plusieurs petits ménages, on en arrive à une transformation qui peut être beaucoup plus importante. La grande question est de savoir à quel moment, dans ces petits ménages, traverse-t-on la ligne qui touche au caractère essentiel du Sénat?

Le sénateur Angus : C'est la question que je me pose. Je répète, et je suis convaincu que vous comprenez bien mon idée, il existe, d'après le gouvernement actuel, une plainte nationale envers le Sénat — toute mal placée soit-elle, elle constitue tout de même une réalité à laquelle on doit faire face.

Le parti au pouvoir actuellement a fait la promesse électorale d'examiner cette question de bonne foi, sans toutefois créer un déséquilibre entre les provinces vis-à-vis les institutions et les négociations qui ont eu lieu il y a 140 ans. Il s'est engagé à examiner ce problème. Pour reprendre mon analogie, il s'agit de mettre une nouvelle couche de peinture à la maison et dire, sans s'alarmer, on fait un brin de ménage, sans briser les accords avec les provinces, et voilà, nous avons un nouveau Sénat.

M. Pelletier : Je vous comprends très bien, sénateur Angus. Je vous dirais que nous sommes prêts à examiner le tout avec beaucoup d'ouverture.

J'ai bien lu et entendu ce qui s'est dit devant votre comité jusqu'à présent. J'ai vu que les intentions fédérales n'étaient pas encore vraiment arrêtées, n'étaient pas vraiment encore définies en ce qui concerne la suite des choses. On parle de loi pour nommer des sénateurs élus, mais on parle aussi d'un mécanisme de consultation — vous l'avez évoqué plus tôt, madame le sénateur Fraser, et avec raison.

Bref, il y a différents scénarios sur la table, qui, à mon avis, n'ont pas tous la même portée.

Face à cela, nous allons examiner chaque cas qui s'impose pour voir si cela peut être fait unilatéralement par Ottawa ou non. Le gouvernement du Québec tenait à participer à ce débat sur la réforme du Sénat. C'est un débat important. En même temps, il faut rappeler que le Sénat est une institution qui touche le cœur des relations fédérales-provinciales et qu'elle n'est pas strictement fédérale en quelque sorte. Cette maison que vous décriviez, sur laquelle on appose des couches de peinture, dans laquelle on fait le ménage est aussi la maison des provinces, historiquement parlant. On doit tenir compte de cela pour la suite des événements.

Le sénateur Dawson : De se faire dire qu'on est utile, c'est beaucoup, d'autant plus que le commentaire vient d'un ministre provincial des Affaires intergouvernementales. Le gouvernement a dit clairement qu'on allait faire élire les sénateurs. On va déposer un projet de loi à cet effet cet automne. Cet objectif a été souligné à ce comité par le leader du gouvernement au Sénat et par le premier ministre. L'objectif est de donner plus de légitimité au Sénat aux yeux des Canadiens et des Québécois et de lui donner plus de pouvoir. Selon le merveilleux monde des vases

wonderful world, if the Senate has more power, another institution will lose power. If the House of Commons, the provinces or the Council of the Federation loses power, the Senate will jump in to fill the void.

There has also been talk about quasi-elections. This concerns us because if the tenure for senators is set at eight years, and the bill allows tenures to be renewed, there is a risk that the Senate could be entirely controlled by a single party. But if senators are elected, there is less of a risk of that happening. That would be the price to pay to elect senators.

We could go back to the former model under which Quebec would be consulted and would submit a list of names from which the Prime Minister could choose. If the Prime Minister said that he would respect Quebec's distinctiveness, and that he does not want elected senators, would he be willing to consult, as did Mr. Bourassa when he appointed our former colleague, Mr. Beaudoin, to the Senate, a list submitted by the Government of Quebec?

Do you agree with the principle that if the Senate receives more powers, someone else loses, because everything is interconnected?

When politicians become involved in something, they normally go all the way. The Prime Minister told the committee that he would elect senators. If such elections were held, do you believe he has the power to hold them on a consultative basis only?

Mr. Pelletier: If you end up with an elected Senate, irrespective of how senators are elected, it would change the purpose and the nature of the Senate. Historically, the Senate was supposed to be a chamber of sober second thought, a chamber of seriousness and wisdom sheltered from the ups and downs of politics, the tempest of politics. That was the initial purpose of the Senate.

If the Senate becomes a chamber of elected representatives, its original purpose would be changed. Whether this is achieved directly or indirectly, it becomes an extremely important change which must be debated within the framework of constitutional discussions. In fact, if we embark on such an undertaking, we must be aware that we would change the relationship between the Senate and the House of Commons, because we would end up with two chambers, each one of which would have democratic legitimacy.

Most of the people who have thought about an elected Senate have also thought about ways of reducing the powers of the Senate so that it would no longer be able to block legislation from the House of Commons. For instance, it could be given nothing more than a suspensive veto. This goes to the heart of constitutional procedures and amendments. We have to be fully aware of this. So this is an important issue per se. I think that we would have to carefully think about the consequences of any proposals made by the Government of Canada to see whether they would directly and indirectly change the purpose of the Senate.

communicants, si le Sénat a plus de pouvoir, une autre institution en perdra. Qu'on l'enlève à la Chambre des communes, aux provinces ou au Conseil de la fédération, le Sénat remplira un rôle qui est actuellement joué ailleurs.

On entend aussi parler de quasi-élection. Cela aussi nous inquiète au sens que si le mandat est de huit ans, et le projet de loi pour l'instant en permet le renouvellement, il y a danger de se retrouver avec un Sénat contrôlé entièrement par un parti. S'il y a des élections, c'est moins inquiétant. Ce sera le prix à payer pour avoir un mode électif.

On peut revenir à l'ancien modèle où le Québec pourrait être consulté et soumettrait une liste de gens que pourrait choisir le premier ministre. Si le premier ministre nous disait qu'on respecte la nature distincte du Québec, qu'on ne veut pas se lancer dans un processus électoral, est-ce qu'on est prêt à consulter, comme l'a fait M. Bourassa lorsqu'il a nommé notre ancien collègue, M. Beaudoin, au Sénat, une liste soumise par le gouvernement du Québec?

Acceptez-vous, comme principe, que si le Sénat est plus fort, quelqu'un perd des pouvoirs, comme des vases communicants?

Lorsqu'ils les politiciens s'impliquent dans quelque chose, ils vont normalement jusqu'au bout. Le premier ministre s'est engagé devant le comité en disant qu'il ferait élire les sénateurs. Dans l'hypothèse d'une élection, pensez-vous qu'il a le pouvoir de le faire si les élections ne sont que consultatives?

M. Pelletier : Si l'effet est d'avoir un Sénat élu, peu importe le mécanisme utilisé, on change la vocation et la nature du Sénat. Le Sénat, historiquement, était censé être une chambre de second regard, une chambre de la sobriété, de la sagesse, à l'abri des aléas politiques, de la tourmente politique. C'était dans la vocation initiale du Sénat.

Si on en fait une chambre d'élus, on change la vocation de cette institution. Peu importe qu'on le fasse directement ou indirectement, cela devient un changement extrêmement important qui doit être discuté dans le cadre d'une ronde de discussions de nature constitutionnelle. Si on fait cela, par ailleurs, il faut être conscient que l'on change le rapport entre le Sénat et la Chambre des communes, puisqu'on se retrouve avec deux chambres qui peuvent chacune revendiquer leur propre légitimité démocratique.

La plupart de ceux qui ont envisagé ce scénario d'un Sénat élu ont, en même temps, envisagé une réduction des pouvoirs du Sénat pour que le Sénat ne puisse plus bloquer les projets de loi de la Chambre des communes, mais ne dispose que d'un droit de veto suspensif, à titre d'exemple. On est carrément en plein coeur des procédures de modifications constitutionnelles. Il faut être bien conscient de cela. Alors en soi, c'est une problématique importante. Je crois qu'il faudra bien mesurer les effets des dispositions proposées par le gouvernement du Canada pour voir si l'effet direct ou indirect est de transformer la vocation du Sénat.

I repeat: If we want to change the purpose of the Senate, we would be changing one of its essential traits, which can only be achieved through constitutional amendments.

Senator Dawson: Your counterpart from Ontario said this afternoon that, for Ontario, the issue of reviewing the distribution of powers and the role of the Senate was a non-starter. Am I to understand that you would, even though this is not necessarily your priority and you did not come here to ask us to open the issue, not be averse to debating the redistribution of powers if the issue ever came up?

Second, would you be prepared to submit a list to the Prime Minister of Canada from which he could choose the Senate nominations for six, eight or ten years?

Mr. Pelletier: We will participate in any debate on Senate reform, because we consider this institution too important for us to not express our views on the topic. We will do so with the utmost openness and the utmost dignity. The dignity that, in our opinion, this institution commands.

Second, indeed, Quebec has often put forward a model under which the Senate would become a provincial House, in other words, senators would be appointed, but based on recommendations that would be made by the provinces themselves. The goal is very simple: to enable the Canadian provinces to have a greater say in the evolution of this country. Canada is a federation, and a federation is made up of two levels of government. Those who believe in the future of Canada should be concerned with ensuring a greater respect for federalism and the principle of a federation, and should ensure that the provinces have a greater say in major decisions at the national level. Because the federal government alone does not have a monopoly over the Canadian nation, the country belongs to all Canadians.

Senator Dawson: Thank you. We will invite you back for the next step.

Senator Comeau: Mr. Minister, it is always a pleasure to see you. I greatly appreciated your openness to Bill S-4. First of all, I would like to talk about the issue of nominating senators and the concerns you have expressed with respect to reforms.

Your presentation this evening is very different from the one we heard this afternoon by your Ontario counterpart. I was disappointed with their point of view. I am happy to see that you're prepared to examine the federation from a new angle. Ontario's position seemed unusual, historically speaking.

I would like to go back to the comments made by senator Dawson who said that we would like to invite you back for our next session and have the advice you have provided this evening, to see if there are other ways of selecting senators than those that

Je répète que dans la mesure où on veut transformer la vocation du Sénat, on touche une caractéristique essentielle et les procédures de modifications constitutionnelles doivent s'appliquer.

Le sénateur Dawson : Votre homologue de l'Ontario a dit cet après-midi que, pour eux, il n'était pas question même de débattre la possibilité de revoir le partage des pouvoirs et le rôle du Sénat. Est-ce que je comprends que vous seriez quand même, même si ce n'est pas nécessairement votre priorité, et vous n'êtes pas venu ici nous demander de l'ouvrir, pas nécessairement réfractaire à ce que le débat ait lieu pour que l'on revoit ce partage des pouvoirs?

Deuxièmement, est-ce que vous seriez disposé à soumettre une liste au premier ministre du Canada dans laquelle il pourrait choisir les nominations sénatoriales de six, huit ou dix ans?

M. Pelletier : Nous serons partie prenante à tout débat sur la réforme du Sénat parce que nous considérons que c'est une institution trop importante pour que nous ne nous exprimions pas sur ce sujet. Nous le ferons toujours avec le maximum d'ouverture et le maximum de dignité. La dignité que, à notre avis, cette institution commande.

Deuxièmement, effectivement, un modèle que souvent le Québec a avancé est un modèle en vertu duquel le Sénat deviendrait une Chambre des provinces, c'est-à-dire que les sénateurs seraient nommés, mais suite à des recommandations qui seraient faites par les provinces elles-mêmes. Le but est très simple : permettre aux provinces canadiennes d'avoir davantage leur mot à dire quant à l'évolution de ce pays. Le Canada est un État fédéral et un État fédéral est constitué de deux ordres de gouvernement. Tous ceux qui croient en l'avenir du Canada devraient se soucier de faire en sorte que l'on respecte davantage le principe fédératif et le principe fédéral, et devraient s'assurer que les provinces aient un plus grand mot à dire en ce qui concerne les grandes décisions nationales. Parce que la nation canadienne n'est pas le monopole du seul gouvernement fédéral, la nation canadienne appartient à tous les Canadiens.

Le sénateur Dawson : Merci. On va vous réinviter pour la prochaine étape.

Le sénateur Comeau : Monsieur le ministre, c'est toujours un plaisir de vous revoir. J'ai énormément apprécié votre ouverture au projet de loi S-4. Premièrement, j'aimerais parler de la question de la nomination des sénateurs et des inquiétudes que vous avez exprimées au sujet du renouvellement.

Votre présentation ce soir est très différente de celle qu'on a entendue cet après-midi de la part de votre homologue de l'Ontario. J'ai été un peu déçu de leur point de vue. Je suis heureux de constater que vous êtes prêt à examiner la fédération sous un angle nouveau. La position de l'Ontario m'a paru inhabituelle, historiquement parlant.

Je voudrais revenir sur les propos du sénateur Dawson qui disait qu'on aimerait vous inviter pour la prochaine séance que nous ferons et avoir les conseils que vous nous avez prodigués ce soir, pour voir s'il y a des moyens autres que ceux qui existent

currently exist. In this case, if I were to ask you, I think that you would probably agree that it is not the most satisfactory approach in the world. I think there are ways to improve that.

Senator Dawson mentioned our good friend, former senator **Gérald Beaudoin**, who was appointed using the old Meech method, if I remember correctly. I always called him "my Meech colleague." There are other means of doing that.

As Acadians from Nova Scotia, we are always proud of your leadership in areas that can help us progress, such as the issue of language and minorities. I know that you are very aware of that.

Would you be prepared to come back to committee hearings on the next bill?

Mr. Pelletier: Senator, your comments are very touching, and I would be more than pleased to receive such an invitation. But you understand that I am not appearing as a individual. I represent the Quebec government and the decision is up to the Quebec cabinet.

Senator Comeau: Of course, Mr. Minister; if you could come back with the openness you have showed this evening, to move the federation forward, in accordance with the concept defined in 1867, as you indicated in your document, your presence would be very important.

Mr. Pelletier: Allow me to say this, senator: I will always take up an offer to advance Canada and the Canadian federation.

Senator Comeau: And Acadians from Nova Scotia are with you.

Mr. Pelletier: Simultaneously, I want to see the development of Quebec within Canada. That is my political objective.

Senator Comeau: We ask nothing less than that.

Senator Chaput: Welcome, Mr. Minister. It is always a pleasure to see you. I want to support what my colleague Senator Comeau has said. We appreciate what you are doing to support the development and promotion of francophone communities outside Quebec. I want to say that we are extremely grateful for this, we appreciate it and we thank you.

In your opinion, Bill S-4 is not really a problem. There is a specific defined mandate but it is not renewable. It is quite simple, in your opinion, and I would agree with this.

The next bill that will come before us — and this is hypothetical but perhaps more than just a hypothesis because the Prime Minister talked to us about it when he appeared before the committee — concerns an elected Senate. How? We do not know but there is no doubt that this bill will address the process.

présentement d'arriver à sélectionner des sénateurs. Dans le cas présent, si je vous le demandais, je pense que vous seriez probablement d'accord pour dire que ce n'est pas le moyen le plus satisfaisant au monde. Je pense qu'il y a des moyens d'améliorer cela.

Le sénateur Dawson a mentionné notre grand ami, l'ancien sénateur **Gérald Beaudoin**, qui a été nommé par l'ancienne méthode Meech, si je me souviens bien. Je l'appelais toujours « mon collègue de Meech ». Il y a d'autres moyens par lesquels cela peut être fait.

En tant qu'Acadiens de la Nouvelle-Écosse, nous sommes toujours fiers du leadership que vous démontrez dans les matières qui peuvent nous faire avancer, comme la question de la langue et des minorités. Je sais que vous êtes très sensible à cela.

Lors des séances du comité sur le prochain projet de loi, seriez-vous prêts à revenir?

M. Pelletier : Monsieur le sénateur, vos propos me touchent et je serais ravi de recevoir une telle invitation. Mais vous comprenez que je ne viens pas à titre personnel. Je représente le gouvernement du Québec et la décision relève du Conseil des ministres du Québec.

Le sénateur Comeau : Certainement, monsieur le ministre; si vous pouviez revenir avec l'ouverture dont vous avez fait preuve ce soir, pour faire avancer la fédération, d'après la conception qu'on a eu en 1867, tel que vous l'avez indiqué dans votre document, votre présence serait très importante.

M. Pelletier : Laissez-moi vous dire ceci, monsieur le sénateur : Lorsqu'il s'agit de faire avancer le Canada et la fédération canadienne, je suis toujours preneur.

Le sénateur Comeau : Et les Néo-écossais acadiens sont avec vous.

M. Pelletier : En même temps, je souhaite le renforcement du Québec au sein du Canada. C'est mon objectif politique.

Le sénateur Comeau : On ne demande pas moins.

Le sénateur Chaput : Bienvenue, monsieur le ministre. C'est toujours un plaisir de vous revoir. Je tiens à appuyer les propos de collègue le sénateur Comeau. Nous apprécions ce que vous faites pour appuyer l'épanouissement et le développement des francophones qui ne vivent pas au Québec. Je tiens à vous dire que nous en sommes très reconnaissants, nous l'apprécions et vous en remercions.

D'après vous le projet de loi S-4, ce n'est vraiment pas un problème. Un mandat déterminé, défini mais non renouvelable. C'est assez simple, à votre avis, et je serais d'accord avec cela.

Le prochain projet de loi que nous allons recevoir — c'est une hypothèse mais c'est peut-être plus qu'une hypothèse parce que le premier ministre nous en a parlé lorsqu'il est venu en comité, — va traiter des élections des sénateurs. De quelle façon? Nous ne sommes pas sûrs mais il ne fait aucun doute qu'il va traiter du processus.

I am from Manitoba and you are well aware that the governing party, the NDP, currently has no use for the Senate in its current form. I have been corresponding with the government and if we do consider an elected Senate, perhaps then, at that time, the government would be a bit quicker to see the purpose of a Senate.

I informed the government that electing senators does not necessarily mean that the Senate would be as representative as it is now, and we discussed the membership of the Senate. How will we ensure that Aboriginals, francophones living in minority communities within Manitoba, and other groups are represented? I realize that when the Prime Minister appoints senators there is no guarantee of this either; it is almost accidental, but the fact remains that this still happens. Representatives of minorities sit on the Senate, as do representatives of official language minority communities and a rather high proportion of women.

All this to say, Mr. Minister, that I have some concerns about an elected Senate. Given the minority situation in Manitoba, will we lose another voice as a result? How can we elect a senator to represent Franco-Manitobans when we are a minority? It is almost impossible.

I have put the same question on a number of occasions to other witnesses, and no one seems to have an answer. I would like us to find a solution. But there is not one, is there?

Mr. Pelletier: No, and your concerns are not unfounded. I saw that this issue had been raised during your debates and in fact there is the issue of ensuring that minority groups, aboriginal people, francophones living in the minority communities, are represented. As you said, this is in fact a problem.

That is why, earlier, in my presentation on behalf of the Quebec government, we set out some guidelines for a future Senate reform when I said: Any future Senate reform must take into consideration, above all, Quebec's specific interests, which are historic ones; second, Canadian duality; and thirdly, minority interests.

I think that if we keep that in mind any reforms will be in much greater harmony with what Canada truly is and what Canada needs to be in 2006.

Senator Fraser: I must say that all this is extremely interesting, Mr. Pelletier; as an English-speaking Quebecer, I am also happy to hear that. I would like to come back to the issue of elections and consultations. This time, I am not asking for your opinion as a constitutionalist, because it is true that we do not yet have the bill, but rather for your thoughts, based on your political experience, because you are also a politician.

Pour ma part, je viens du Manitoba et vous savez très bien que le gouvernement au pouvoir, d'obédience NPD, ne voit présentement aucune utilité pour le Sénat dans sa composition actuelle. J'ai échangé de la correspondance avec le gouvernement, si on en venait à considérer un Sénat élu, peut-être que, à ce moment-là, il croirait un peu plus à l'utilité d'un Sénat.

Lorsque je lui ai signalé qu'élire des sénateurs ne voulait pas nécessairement dire qu'on aurait, au sein du Sénat, la représentativité que nous avons maintenant, et lorsque je lui ai demandé quelle serait la composition du Sénat. Comment allons-nous faire pour avoir des représentants des Autochtones, des francophones en situation minoritaire du Manitoba, ainsi de suite? Je comprends que, lorsque le premier ministre nomme des sénateurs, ce n'est pas une garantie non plus; c'est quasiment un accident, mais le fait demeure que c'est quand même arrivé. Nous avons des représentants des minorités au sein du Sénat, des représentants des communautés des langues officielles en situation minorité et une assez grande proportion de femmes.

Tout cela pour dire, monsieur le ministre, que l'élection du Sénat m'inquiète. Étant en situation minoritaire au Manitoba, est-ce que cela va nous enlever une autre voix? Comment élire un sénateur représentant les francophones du Manitoba alors que nous sommes minoritaires? C'est quasiment impossible.

J'ai posé la question à plusieurs reprises aux autres invités, on ne semble pas avoir de réponse et j'aimerais que l'on puisse en arriver à une solution. Il n'y en a pas, je suppose, n'est-ce pas?

M. Pelletier : Non, et vos inquiétudes me semblent fondées. J'ai vu que cela avait été soulevé dans vos débats en ce que, effectivement, cela pose la question de la représentation des groupes minoritaires, les Autochtones, des francophones en situation minoritaire, comme vous le disiez, effectivement c'est une problématique.

C'est pour cela que tantôt, dans ma présentation, au nom du gouvernement du Québec, nous avons posé quelques balises pour une réforme éventuelle du Sénat disant : cette réforme éventuelle du Sénat doit tenir compte, premièrement, des intérêts spécifiques du Québec, qui sont historiques; deuxièmement, de la dualité canadienne; et troisièmement, des intérêts minoritaires.

Je pense que si, effectivement, nous gardions toujours cela à l'esprit, cela nous conduirait vers une réforme qui serait beaucoup plus en harmonie avec ce que le Canada est vraiment et avec ce que le Canada doit être en 2006.

Le sénateur Fraser : Je dois dire que tout cela est extrêmement intéressant, monsieur Pelletier; en tant qu'Anglo-québécoise, cela me réjouit aussi. J'aimerais revenir à cette question d'élection et de consultation. Et cette fois-ci, je ne vous demande pas votre avis comme constitutionnaliste, parce que c'est vrai que nous n'avons pas encore le projet de loi, mais plutôt quelques réflexions, étant donné votre expérience politique, parce que vous êtes aussi politicien.

It is true that when Bill S-4 was introduced in the Senate, we were told several times that the bill was the first phase in a series of other reforms, and that the next step would be based on an elected Senate which should follow very soon.

It is also true that when the Prime Minister appeared before this committee, he chose his words more carefully, perhaps, and he even talked about public consultation.

My question is essentially a political one: During public consultations, namely during an election, voters assume that their choices will be respected. Is it politically feasible for someone seeking to get re-elected to create a system of public consultation, the results of which, we know from the very beginning, will not be respected?

Mr. Pelletier: All of this is purely hypothetical, as everyone is aware.

Senator Fraser: That is why my question is more of a political one, rather than a legal one.

Mr. Pelletier: I would not be surprised to see the Prime Minister use his discretion when appointing senators to the Senate. In fact, it relates to the Governor General's discretion, but everybody knows that, for all intents and purposes, it is the Prime Minister who carries out this duty. However, what I am saying is that the effects must be measured. Without having studied the proposal, I do not believe that we can indirectly carry out what the Constitution prohibits us from doing directly, that is change the way senators are selected and above all transform the very vocation of the Senate by making it a House of elected officials.

Senator Angus: The issue of abolishing the Senate has been raised frequently in recent times; is this a realistic option for Quebec?

Mr. Pelletier: It is not our preference. We would much prefer seeing the Senate one day become a house representing the provinces, and better representing regional interests. I repeat that I believe, along with my colleagues, in the usefulness of this institution. Abolishing the Senate is not one of the choices before us, as far as we are concerned.

Senator Angus: The Special Senate Committee on Senate Reform is currently studying Bill S-4, in addition to a motion to amend the Constitution to change the representation of western provinces in the Senate. Given that Canada's demographics have changed considerably in the last 140 years, it has not come as a surprise to hear that the loudest noise being made in favour of reform is coming from out west, because western representation seems unfair in the current context.

To your mind, it is necessary to review the entire issue of representation, because by doing so, we are dealing with the very nature of the Senate. Have you considered any other way of changing regional representation?

Mr. Pelletier: Are you talking about Senator Murray's motion?

Senator Angus: Yes, or another one.

Il est vrai que, quand le projet de loi S-4 a été présenté au Sénat, on nous a dit à plusieurs reprises que ce n'était pas seulement la première phase de la réforme, mais cela a été conçu en fonction d'autres étapes et, notamment, en fonction d'un Sénat élu qui devrait suivre très bientôt, à la prochaine étape.

Il est vrai aussi que le premier ministre, lorsqu'il a comparu devant nous, a choisi ses mots avec un peu plus de nuance, peut-être, et il avait parlé de consultation populaire.

Ma question est essentiellement politique : quand on fait une consultation populaire, c'est-à-dire par vote, l'électeur, lui, pense qu'on va respecter le résultat du vote. Est-ce que ce serait politiquement faisable, pour quelqu'un qui veut être réélu lui-même, de créer un système de consultation populaire où cela ne serait pas entendu, dès le début, que l'on respecte le résultat du vote?

M. Pelletier : On nage en pleine hypothèse, tout le monde en est conscient.

Le sénateur Fraser : C'est pour cela que c'est une question politique et non juridique que je pose.

M. Pelletier : Je ne serais pas surpris que le premier ministre cherche à ménager sa discrétion quant à la nomination des sénateurs au Sénat. En fait, c'est la discrétion du gouverneur général mais tout le monde sait que, *de facto*, c'est celle du premier ministre. Je dis cependant qu'il faut bien mesurer les effets. Je ne crois pas que l'on puisse, sous réserve que je n'ai pas de proposition devant moi, faire indirectement ce que la Constitution nous interdit de faire directement, c'est-à-dire changer le mode de sélection des sénateurs et surtout changer la vocation du Sénat en en faisant une Chambre d'élus.

Le sénateur Angus : On a abordé la question de l'abolition du Sénat à plusieurs reprises dernièrement, mais pour le Québec, est-ce une option réaliste?

M. Pelletier : Ce n'est pas notre préférence. Nous préférons de beaucoup que le Sénat devienne une chambre des provinces éventuellement, représente mieux les intérêts régionaux. Je répète que je crois et nous croyons en l'utilité de cette institution. L'abolition du Sénat ne figure donc pas parmi les choix sur la table en ce qui nous concerne.

Le sénateur Angus : Le Comité sénatorial spécial de la réforme du Sénat étudie présentement le projet de loi S-4 et une motion visant à amender la Constitution afin de réaménager la représentation des provinces de l'Ouest au Sénat. Étant donné que la démographie du Canada a beaucoup changé depuis 140 ans, ce n'est pas une surprise que le bruit le plus éclatant pour une réforme provient de l'Ouest parce que la représentation des provinces de l'Ouest ne semble pas juste dans le contexte actuel.

D'après vous, il est nécessaire de revoir la question de la représentation parce qu'en se faisant, on touche à la nature même du Sénat. Prévoyez-vous un autre moyen de modifier la représentation des régions?

M. Pelletier : Vous parlez de la motion du sénateur Murray?

Le sénateur Angus : Oui, ou une autre.

Mr. Pelletier: Any changes made to the number of senators appointed for each province clearly refers to the 7/50 model. I will not hide the fact that Quebec is against seeing the number of its senators reduced. That does not come as a surprise to anyone. Obviously, Quebec is adamant about keeping the same number of Quebec senators that represent it.

Senator Angus: Therefore, should there be a constitutional conference, will the position of the Government of Quebec be to keep the status quo?

Mr. Pelletier: We never know how constitutional discussions will unfold. During the Charlottetown Agreement debate, Quebec had agreed to reduce the number of its senators, in exchange for obtaining 25 per cent of the seats in the House of Commons.

During constitutional negotiations, everything depends on reciprocal concessions and the overall balance between these different concessions. I cannot comment on such a hypothesis, if only to tell you that Quebec is extremely reluctant to see the number of Quebec senators reduced.

Senator Angus: Much has been discussed about Quebec's anomaly — its 24 special districts which represent 24 ridings of the Quebec Legislative Council. I represent Alma and must own property worth \$4,000. Today, this requirement seems nonsensical because the 24 ridings do not encompass the far north of Quebec, and residents of that region are not represented. This is the type of representational change that would improve the situation in Quebec. I am not a native of Quebec, but that is where I live. I am a hardliner and I represent Quebecers whose first language is English. However, I wonder if it is still fundamental for a senator to own property worth \$4,000, given today's context.

Mr. Pelletier: I cannot give you an answer on that topic because we did not consider that. However, I did notice that Mr. Hogg, during his September 20, 2006 testimony, said that a certain number of subjects were not dealt with in section 44. He said:

[English]

The powers of the Senate cannot be touched, the method of selecting senators cannot be touched, the number of members by which a province is entitled to be represented cannot be touched and the residence qualifications of senators cannot be touched.

[Translation]

As you can see, even the small details provoke legal debates.

Senator Angus: That is a good answer. Thank you very much, Minister.

M. Pelletier : Tout changement au nombre de sénateurs par province réfère clairement à 7/50. Je ne vous cacherai pas que le Québec s'opposera au fait de voir sa proportion de sénateurs diminuer dans l'ensemble du Sénat. Ce ne sera pas une surprise pour personne. Forcément, le Québec tient à conserver la même proportion de sénateurs que celle dont il jouit en ce moment.

Le sénateur Angus : Donc, dans le cadre d'une conférence constitutionnelle, la position du gouvernement du Québec sera de garder le statu quo?

M. Pelletier : Nous ne savons jamais comment se jouent ces discussions constitutionnelles. Dans l'entente de Charlottetown, le Québec avait accepté une diminution de son nombre de sénateurs, mais en échange il obtenait 25 p. 100 des députés de la Chambre des communes.

Lors d'une négociation constitutionnelle, tout dépend toujours du jeu des concessions réciproques et de l'équilibre global entre ces différentes concessions. Je ne peux pas me prononcer sur une telle hypothèse, si ce n'est que vous dire que le Québec est extrêmement réticent à voir sa proportion de sénateurs diminuer au sein du Sénat.

Le sénateur Angus : On a beaucoup discuté de l'anomalie du Québec avec ses 24 districts spéciaux qui représentent les 24 comtés pour le Conseil législatif au Québec. Je représente Alma et je dois être propriétaire d'un terrain d'une valeur de 4000 \$. Aujourd'hui cela est un non-sens puisque ces 24 circonscriptions ne comprennent pas le Grand nord du Québec et les Québécoises et des Québécois qui y habitent là ne sont pas représentés. C'est le genre de petit changement sur le plan de la représentation qui améliorerait la situation au Québec. Je ne suis pas un Québécois de souche, mais je suis là. Je suis un pur et dur et je représente les Québécois de langue anglaise. Je me demande toutefois si le fait qu'un sénateur doit posséder un terrain de 4 000 \$ est encore fondamental dans le contexte moderne d'aujourd'hui.

M. Pelletier : Je ne peux pas vous répondre à ce sujet parce que ce n'est pas un scénario que nous avons envisagé. J'ai noté cependant que M. Hogg, lors de son témoignage du 20 septembre 2006, disait qu'il y avait un certain nombre de sujets qui échappaient à l'article 44. Il mentionnait :

[Traduction]

On ne peut toucher ni aux pouvoirs du Sénat, ni à la méthode de sélection, ni au nombre de sénateurs devant représenter chaque province, ni aux exigences de résidence des sénateurs.

[Français]

Vous voyez que même sur ces petits détails, il y a un débat juridique.

Le sénateur Angus : C'est une bonne réponse. Je vous remercie beaucoup, monsieur le ministre.

The Chairman: Minister, I wish to thank you for your very clear and concise presentation on Quebec's position. Perhaps I should not be the one asking you the following question, being a senator from Alberta, but I am curious nonetheless.

In Quebec, ridings have been represented in the same way since 1867; this representation is clearly not modern. Bill S-4 is one step among many that the government is planning to take with a view to modernizing the Senate.

Perhaps this step is necessary before establishing a more modern and national Upper Chamber. What is your position on this topic?

Mr. Pelletier: Honourable senators, we have not studied that particular issue, but will do so if need be. Historically speaking, ridings in Quebec were protected to ensure anglophone representation in the Senate. We would have to see whether or not abolishing certain provisions could be done smoothly, or on the contrary raise specific problems.

For now, lacking more answers to give you, I would say that this is what still makes Quebec a particular case. But I say this subject to closer analysis on my part.

The Chairman: Negotiations are needed on this subject. Senator Fraser has another question.

Senator Fraser: Senator Chaput talked about the possibility of not abolishing Quebec ridings, but creating new ones for minorities in other provinces. Do you find this idea to be farfetched?

Mr. Pelletier: I have not studied it but to my mind, this idea deserves to be considered carefully. Since we are talking about valid reforms, I believe that everything must be put on the table.

The Chairman: Once again, thank you for your very valuable and much appreciated presentation.

Honourable senators, we are going to hold a brief meeting in camera, starting in five minutes.

The committee adjourned.

Le président : Monsieur le ministre, je vous remercie pour votre présentation claire et nette de la position du Québec. En tant que sénateur de l'Alberta, ce n'est pas à moi de poser cette question, mais je suis curieux.

Au Québec, les circonscriptions sont représentées de la même façon depuis 1867, il ne s'agit pas d'une représentation moderne. Avec le projet de loi S-4 et les autres étapes que le gouvernement planifie, on cherche justement à moderniser le Sénat.

C'est possiblement une étape nécessaire avant l'obtention d'une Chambre haute plus moderne sur le plan national. Quelle est votre position à ce sujet?

M. Pelletier : Honorables sénateurs, nous n'avons pas examiné la question, mais nous le ferons si besoin est. Historiquement parlant, ces comtés protégés au Québec avaient apparemment pour but d'assurer une certaine représentation anglophone au Sénat. Il faudrait voir s'il s'agit effectivement de dispositions qui peuvent être abolies sans problème ou si, au contraire, cela soulève un problème particulier.

Pour l'instant, n'ayant pas d'autres réponses à vous fournir, je vous dirai que cela fait encore partie de la spécificité du Québec. Je dois cependant dire que c'est sous réserve d'un examen plus approfondi de ma part.

Le président : Des négociations sont nécessaires à ce sujet. Madame le sénateur Fraser a une autre question.

Le sénateur Fraser : Madame le sénateur Chaput a parlé de la possibilité de ne pas abolir les circonscriptions du Québec, mais d'en créer pour des minorités des autres provinces. Est-ce que cette idée vous semble farfelue?

M. Pelletier : Je ne l'ai pas examinée mais à mon avis, cette idée mérite d'être examinée soigneusement. Puisqu'on parle d'une réforme que l'on veut valable, à mon avis, tout doit être sur la table.

Le président : Encore une fois, merci pour votre présentation profitable, valable et bien appréciée.

Honorables sénateurs, nous allons nous réunir pour une petite réunion à huis clos dans cinq minutes.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada –
Publishing and Depository Services
Ottawa, Ontario K1A 0S5

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada –
Les Éditions et Services de dépôt
Ottawa (Ontario) K1A 0S5

APPEARING

Afternoon meeting:

The Honourable Marie Bountrogianni, Minister of Intergovernmental Affairs and Minister Responsible for Democratic Renewal, Government of Ontario.

Evening meeting:

The Honourable Benoît Pelletier, Minister responsible for Canadian Intergovernmental Affairs, Francophones within Canada, the Agreement on Internal Trade, the Reform of Democratic Institutions and Access to Information, Government of Quebec.

WITNESSES

Morning meeting:

As individuals:

Patrick J. Monahan, Dean, Osgoode Hall Law School;

The Honourable Gérald-A. Beaudoin, Professor Emeritus, Faculty of Law, University of Ottawa and former Senator;

Gérald R. Tremblay, Partner, McCarthy Tétrault.

Afternoon meeting:

As an individual:

Stephen Allan Scott, Professor Emeritus, Faculty of Law, McGill University.

COMPARAÎT

Séance de l'après-midi :

L'honorable Marie Bountrogianni, ministre des Affaires intergouvernementales et ministre responsable du Renouveau démocratique, gouvernement de l'Ontario.

Séance de la soirée :

L'honorable Benoît Pelletier, ministre responsable des Affaires intergouvernementales canadiennes, de la Francophonie canadienne, de l'Accord sur le commerce intérieur, de la Réforme des institutions démocratiques et de l'Accès à l'information, gouvernement du Québec.

TÉMOINS

Séance du matin :

À titre personnel :

Patrick J. Monahan, doyen, Faculté de droit, Osgoode Hall;

L'honorable Gérald-A. Beaudoin, professeur émérite, Faculté de droit, Université d'Ottawa et ancien sénateur;

Gérald R. Tremblay, associé, McCarthy Tétrault.

Séance de l'après-midi :

À titre personnel :

Stephen Allan Scott, professeur émérite, Faculté de droit, Université McGill.





First Session
Thirty-ninth Parliament, 2006

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Special
Senate Committee on*

Senate Reform

Chair:

The Honourable DANIEL HAYS

Wednesday, September 27, 2006 (in camera)
Wednesday, October 4, 2006 (in camera)
Thursday, October 19, 2006 (in camera)

Issue No. 6

**Tenth, eleventh and twelfth (final)
meetings on:**

Subject matter of Bill S-4,
An Act to amend the Constitution Act, 1867
(Senate tenure)
Motion to amend the Constitution of Canada
(Western regional representation in the Senate)

INCLUDING:

THE FIRST REPORT OF THE COMMITTEE
(Subject matter of Bill S-4,
an Act to amend the Constitution Act, 1867
(Senate tenure))

THE SECOND REPORT OF THE COMMITTEE
(Motion to amend the Constitution of Canada
(Western regional representation in the Senate))

Première session de la
trente-neuvième législature, 2006

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du Comité
sénatorial spécial sur la*

Réforme du Sénat

Président :

L'honorable DANIEL HAYS

Le mercredi 27 septembre 2006 (à huis clos)
Le mercredi 4 octobre 2006 (à huis clos)
Le jeudi 19 octobre 2006 (à huis clos)

Fascicule n° 6

**Dixième, onzième et douzième (dernière)
réunions concernant :**

La teneur du projet de loi S-4,
Loi modifiant la Loi constitutionnelle de 1867
(la durée du mandat des sénateurs)
La motion pour modifier la Constitution du Canada
(la représentation des provinces de l'Ouest au Sénat)

Y COMPRIS :

LE PREMIER RAPPORT DU COMITÉ
(La teneur du projet de loi S-4,
Loi modifiant la Loi constitutionnelle de 1867
(la durée du mandat des sénateurs))

LE DEUXIÈME RAPPORT DU COMITÉ
(La motion pour modifier la Constitution du Canada
(la représentation des provinces de l'Ouest au Sénat))

THE SPECIAL SENATE COMMITTEE ON SENATE REFORM

The Honourable Daniel Hays, *Chair*

The Honourable W. David Angus, *Deputy Chair*
and

The Honourable Senators:

Austin, P.C.	* LeBreton, P.C.
Chaput	(or Comeau)
Dawson	Munson
* Hays	Murray, P.C.
(or Fraser)	Segal
Hubley	Tkachuk
	Watt

*Ex officio members

(Quorum 4)

Changes in membership of the committee:

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Austin, P.C., substituted for that of the Honourable Senator Fraser (*September 27, 2006*).

The name of the Honourable Senator Fraser, substituted for that of the Honourable Senator Hubley (*September 27, 2006*).

The name of the Honourable Senator Hubley, substituted for that of the Honourable Senator Fraser (*September 27, 2006*).

The name of the Honourable Senator Tardif, substituted for that of the Honourable Senator Watt (*October 2, 2006*).

The name of the Honourable Senator Fraser, substituted for that of the Honourable Senator Dawson (*October 3, 2006*).

The name of the Honourable Senator Watt, substituted for that of the Honourable Senator Tardif (*October 10, 2006*).

The name of the Honourable Senator Dawson, substituted for that of the Honourable Senator Fraser (*October 10, 2006*).

The name of the Honourable Senator Fraser, substituted for that of the Honourable Senator Dawson (*October 17, 2006*).

The name of the Honourable Senator Meighen, substituted for that of the Honourable Senator Tkachuk (*October 19, 2006*).

The name of the Honourable Senator Tkachuk, substituted for that of the Honourable Senator Meighen (*October 19, 2006*).

The name of the Honourable Senator Meighen, substituted for that of the Honourable Senator Segal (*October 19, 2006*).

The name of the Honourable Senator Segal, substituted for that of the Honourable Senator Meighen (*October 20, 2006*).

The name of the Honourable Senator Dawson, substituted for that of the Honourable Senator Fraser (*October 25, 2006*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL SPÉCIAL SUR LA RÉFORME DU SÉNAT

Président : L'honorable Daniel Hays

Vice-président : L'honorable W. David Angus
et

Les honorables sénateurs :

Austin, C.P.	* LeBreton, C.P.
Chaput	(ou Comeau)
Dawson	Munson
* Hays	Murray, C.P.
(ou Fraser)	Segal
Hubley	Tkachuk
	Watt

*Membres d'office

(Quorum 4)

Modifications de la composition du comité :

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit :

Le nom de l'honorable sénateur Austin, C.P. est substitué à celui de l'honorable sénateur Fraser (*le 27 septembre 2006*).

Le nom de l'honorable sénateur Fraser est substitué à celui de l'honorable sénateur Hubley (*le 27 septembre 2006*).

Le nom de l'honorable sénateur Hubley est substitué à celui de l'honorable sénateur Fraser (*le 27 septembre 2006*).

Le nom de l'honorable sénateur Tardif est substitué à celui de l'honorable sénateur Watt (*le 2 octobre 2006*).

Le nom de l'honorable sénateur Fraser est substitué à celui de l'honorable sénateur Dawson (*le 3 octobre 2006*).

Le nom de l'honorable sénateur Watt est substitué à celui de l'honorable sénateur Tardif (*le 10 octobre 2006*).

Le nom de l'honorable sénateur Dawson est substitué à celui de l'honorable sénateur Fraser (*le 10 octobre 2006*).

Le nom de l'honorable sénateur Fraser est substitué à celui de l'honorable sénateur Dawson (*le 17 octobre 2006*).

Le nom de l'honorable sénateur Meighen est substitué à celui de l'honorable sénateur Tkachuk (*le 19 octobre 2006*).

Le nom de l'honorable sénateur Tkachuk est substitué à celui de l'honorable sénateur Meighen (*le 19 octobre 2006*).

Le nom de l'honorable sénateur Meighen est substitué à celui de l'honorable sénateur Segal (*le 19 octobre 2006*).

Le nom de l'honorable sénateur Segal est substitué à celui de l'honorable sénateur Meighen (*le 20 octobre 2006*).

Le nom de l'honorable sénateur Dawson est substitué à celui de l'honorable sénateur Fraser (*le 25 octobre 2006*).

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Wednesday, September 27, 2006
(11)

[English]

The Special Senate Committee on Senate Reform met this day, in camera, in room 356-S, Centre Block, at 12:09 p.m., the Chair, the Honourable Daniel Hays, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Angus, Chaput, Dawson, Fraser, Hays, Munson, Murray, P.C., Segal, Tkachuk and Watt (10).

In attendance: Jack Stilborn, Principal Analyst and Sebastian Spano, Analyst, Library of Parliament.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Wednesday, June 28, 2006, the committee continued its consideration of the subject matter of Bill S-4, to amend the Constitution Act, 1867 (Senate tenure) and pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Wednesday, June 28, 2006, the committee continued its consideration of the motion to amend the Constitution of Canada (Western regional representation in the Senate). (*For complete text of Order of Reference, see proceedings of the committee, Issue No. 1.*)

It was agreed that the staff of senators' offices be permitted to stay in the room.

It was agreed that an audio recording be kept of this meeting for consultation by the research analysts and that the audio recording be erased at the completion of the committee's work.

Pursuant to rule 92(2)(f), the committee met in camera to consider a draft report.

It was agreed that the committee meet next Wednesday, October 4, 2006 at noon to continue its consideration of a draft report.

At 1:29 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

OTTAWA, Wednesday, October 4, 2006
(12)

[English]

The Special Senate Committee on Senate Reform met this day, in camera, in room 356-S, Centre Block, at 12:05 p.m., the Chair, the Honourable Daniel Hays, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Angus, Austin, Chaput, Comeau, Fraser, Hays, Hubley, Munson, Tardif and Tkachuk (10).

In attendance: Jack Stilborn, Principal Analyst and Sebastian Spano, Analyst, Library of Parliament.

PROCÈS-VERBAUX

OTTAWA, le mercredi 27 septembre 2006
(11)

[Traduction]

Le Comité sénatorial spécial sur la réforme du Sénat se réunit aujourd'hui à huis clos, à 12 h 9, dans la pièce 356-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable Daniel Hays (*président*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Angus, Chaput, Dawson, Fraser, Hays, Munson, Murray, C.P., Segal, Tkachuk et Watt (10).

Aussi présents : Jack Stilborn, analyste principal, et Sebastian Spano, analyste, Bibliothèque du Parlement.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 28 juin 2006, le comité poursuit son examen sur la teneur du projet de loi S-4, Loi modifiant la Loi constitutionnelle de 1867 (la durée du mandat des sénateurs), et conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 28 juin 2006, le comité poursuit son examen de la motion visant à modifier la Constitution du Canada (la représentation des provinces de l'Ouest au Sénat). (*Le texte complet de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 1 des délibérations du comité.*)

Il est convenu que le personnel des sénateurs soit autorisé à rester dans la salle.

Il est convenu de conserver l'enregistrement audio de cette séance pour que les attachés de recherche puissent les consulter, et que ces enregistrements soient effacés une fois les travaux du comité terminés.

Conformément à l'alinéa 92(2)f) du Règlement, le comité se réunit à huis clos pour examiner une ébauche de rapport.

Il est convenu que le comité se réunisse le mercredi 4 octobre 2006 prochain, à midi, pour poursuivre son examen de l'ébauche de rapport.

À 13 h 29, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

OTTAWA, le mercredi 4 octobre 2006
(12)

[Traduction]

Le Comité sénatorial spécial sur la réforme du Sénat se réunit aujourd'hui à huis clos, à 12 h 5, dans la pièce 356-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable Daniel Hays (*président*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Angus, Austin, Chaput, Comeau, Fraser, Hays, Hubley, Munson, Tardif et Tkachuk (10).

Aussi présents : Jack Stilborn, analyste principal, et Sebastian Spano, analyste, Bibliothèque du Parlement.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Wednesday, June 28, 2006, the committee continued its consideration of the subject-matter of Bill S-4, to amend the Constitution Act, 1867 (Senate tenure) and pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Wednesday, June 28, 2006, the committee continued its consideration of the motion to amend the Constitution of Canada (Western regional representation in the Senate). (*For complete text of Order of Reference, see proceedings of the committee, Issue No. 1.*)

It was agreed that two officials from the United Kingdom House of Lords be permitted to stay in the room.

It was agreed that the staff of senators' offices be permitted to stay in the room.

It was agreed that an audio recording be kept of this meeting for consultation by the research analysts and committee members and that the audio recording be erased at the completion of the committee's work.

Pursuant to rule 92(2)(f), the committee met in camera to consider a draft report.

At 1:32 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

OTTAWA, Thursday, October 19, 2006
(13)

[English]

The Special Senate Committee on Senate Reform met this day, in camera, in room 356-S, Centre Block, at 4:25 p.m., the Chair, the Honourable Daniel Hays, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Angus, Austin, P.C., Fraser, Hays, LeBreton, P.C., Meighen, Munson, Murray, P.C., Tkachuk, and Watt (10).

In attendance: Jack Stilborn, Principal Analyst and Sebastian Spano, Analyst, Library of Parliament.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Wednesday, June 28, 2006, the committee continued its consideration of the subject matter of Bill S-4, to amend the Constitution Act, 1867 (Senate tenure) and pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Wednesday, June 28, 2006, the committee continued its consideration of the motion to amend the Constitution of Canada (Western regional representation in the Senate). (*For complete text of Order of Reference, see proceedings of the committee, Issue No. 1.*)

It was agreed that the staff of senators' offices be permitted to stay in the room.

It was agreed that an audio recording be kept of this meeting for consultation by the research analysts and committee members and that the audio recording be erased at the completion of the committee's work.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 28 juin 2006, le comité poursuit son examen de la teneur du projet de loi S-4, Loi modifiant la Loi constitutionnelle de 1867 (la durée du mandat des sénateurs), et conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 28 juin 2006, le comité poursuit son examen de la motion visant à modifier la Constitution du Canada (la représentation des provinces de l'Ouest au Sénat). (*Le texte complet de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 1 des délibérations du comité.*)

Il est convenu d'autoriser deux représentants de la Chambre des lords britannique à rester dans la salle.

Il est convenu d'autoriser le personnel des sénateurs à rester dans la salle.

Il est convenu que l'enregistrement audio de la séance soit conservé pour être consulté par les attachés de recherche et les membres du comité, et que cet enregistrement soit effacé une fois les travaux du comité terminés.

Conformément à l'alinéa 92(2)f du Règlement, le comité se réunit à huis clos pour examiner une ébauche de rapport.

À 13 h 32, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

OTTAWA, le jeudi 19 octobre 2006
(13)

[Traduction]

Le Comité sénatorial spécial sur la réforme du Sénat se réunit aujourd'hui à huis clos, à 16 h 25, dans la pièce 356-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable Daniel Hays (*président*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Angus, Austin, C.P., Fraser, Hays, LeBreton, C.P., Meighen, Munson, Murray, C.P., Tkachuk et Watt (10).

Aussi présents : Jack Stilborn, analyste principal, et Sebastian Spano, analyste, Bibliothèque du Parlement.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 28 juin 2006, le comité poursuit son examen sur la teneur du projet de loi S-4, Loi modifiant la Loi constitutionnelle de 1867 (la durée du mandat des sénateurs), et conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 28 juin 2006, le comité poursuit son examen de la motion visant à modifier la Constitution du Canada (la représentation des provinces de l'Ouest au Sénat). (*Le texte complet de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 1 des délibérations du comité.*)

Il est convenu d'autoriser le personnel des sénateurs à rester dans la salle.

Il est convenu de conserver l'enregistrement audio de cette séance pour consultation par les attachés de recherche et les membres du comité et que cet enregistrement soit effacé une fois les travaux du comité terminés.

Pursuant to rule 92(2)(f), the committee met in camera to consider draft reports.

It was agreed:

That the draft report with changes to be incorporated from today's meeting be adopted as the report of the committee on the subject matter of S-4;

That the Chair and Deputy Chair be empowered to approve and incorporate all such changes and to approve the final version of the report with any necessary editorial, grammatical or translation changes required; and

That the Chair table the report in the Senate no later than October 26, 2006.

It was agreed:

That the draft report with changes to be incorporated from today's meeting be adopted as the report of the committee on the motion to amend the Constitution of Canada (Western regional representation in the Senate);

That the Chair and Deputy Chair be empowered to approve and incorporate all such changes and to approve the final version of the report with any necessary editorial, grammatical or translation changes required; and

That the Chair present the report in the Senate no later than October 26, 2006.

At 6:17 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

La greffière du comité,

Catherine Piccinin

Clerk of the Committee

Conformément à l'alinéa 92(2)f) du Règlement, le comité se réunit à huis clos pour examiner des ébauches de rapports.

Il est convenu :

Que l'ébauche de rapport sur la teneur du projet de loi S-4 ainsi que les changements convenus à la séance d'aujourd'hui soient adoptés comme étant le rapport du comité;

Que le président et le vice-président soient autorisés à approuver et à effectuer tous les changements requis ainsi qu'à approuver la version finale du rapport avec tous les changements de forme, grammaticaux ou de traduction nécessaires; et

Que le président soit autorisé à déposer le rapport au Sénat au plus tard le 26 octobre 2006.

Il est convenu :

Que l'ébauche du rapport concernant la motion visant à modifier la Constitution du Canada (la représentation des provinces de l'Ouest au Sénat) soit adoptée avec les changements convenus à la séance d'aujourd'hui;

Que le président et le vice-président soient autorisés à approuver et à incorporer tous ces changements et à approuver la version finale du rapport avec tous les changements de forme, grammaticaux ou de traduction nécessaires; et

Que le président dépose le rapport au Sénat au plus tard le 26 octobre 2006.

À 18 h 17, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

REPORTS OF THE COMMITTEE

Thursday, October 26, 2006

The Special Senate Committee on Senate Reform has the honour to table its

FIRST REPORT

Your Committee, to which was referred the subject matter of Bill S-4, an Act to amend the Constitution Act, 1867 (Senate tenure), in obedience to the Order of Reference of Wednesday, June 28, 2006, has examined the said subject matter and now tables its report.

Respectfully submitted,

Thursday, October 26, 2006

The Special Senate Committee on Senate Reform has the honour to present its

SECOND REPORT

Your Committee, which was referred the motion to amend the Constitution of Canada (Western regional representation in the Senate), has in obedience to the Order of Reference of Wednesday, June 28, 2006, examined the said motion and now reports the same without amendment.

Attached as an appendix to this report are the observations of your Committee on the motion to amend the Constitution of Canada.

Respectfully submitted,

RAPPORTS DU COMITÉ

Le jeudi 26 octobre 2006

Le Comité sénatorial spécial sur la réforme du Sénat a l'honneur de déposer son

PREMIER RAPPORT

Votre Comité, auquel a été renvoyé la teneur du projet de loi S-4, Loi modifiant la Loi constitutionnelle de 1867 (la durée du mandat des sénateurs), conformément à l'ordre de renvoi du mercredi 28 juin 2006, a examiné ladite teneur et maintenant dépose son rapport.

Respectueusement soumis,

Le jeudi 26 octobre 2006

Le Comité sénatorial spécial sur la réforme du Sénat a l'honneur de présenter son

DEUXIÈME RAPPORT

Votre Comité auquel a été renvoyé la motion pour modifier la Constitution du Canada (la représentation des provinces de l'Ouest au Sénat), conformément à l'ordre de renvoi du mercredi 28 juin 2006, a examiné ladite motion et en fait maintenant rapport sans amendement.

Ont été jointes en annexe au présent rapport les observations de votre Comité sur la motion de modifier la Constitution du Canada.

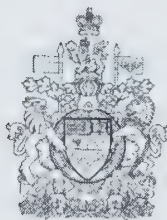
Respectueusement soumis,

Le président,

DANIEL HAYS

Chair

THE SENATE



CANADA

LE SÉNAT

Special Senate Committee on Senate Reform

Report on

**The subject-matter of Bill S-4,
An Act to amend the Constitution Act, 1867
(Senate tenure)**

Chair

The Honourable Daniel Hays

Deputy Chair

The Honourable W. David Angus

October 2006

Special Senate Committee on Senate Reform

Report on

**The subject-matter of Bill S-4,
An Act to amend the Constitution Act, 1867 (Senate tenure)**

Ce document est disponible en français.

* * *

This report and the Committee's proceedings are available online at
www.senate-senat.ca/senref.asp
39th Parliament, 1st Session

TABLE OF CONTENTS

ORDERS OF REFERENCE.....	ii
MEMBERSHIP.....	iv
INTRODUCTION	1
BACKGROUND	2
A. Institutional background	3
B. Constitutional Background.....	7
WHAT THE COMMITTEE HEARD	11
A Term Limit.....	12
Renewability	15
Independence and Accountability.....	16
The Constitutional Issue	17
Representing Diversity.....	19
Advisory Elections.....	19
Additional Matters	22
The Process of Reform.....	23
OBSERVATIONS AND CONCLUSIONS	25
A Vision To Guide Reform.....	25
Conclusions.....	28
Conclusion 1: Reference to the Supreme Court.....	28
Conclusion 2: Term Limits for Senators.....	29
The Challenging Trade-Offs Of Senate Reform.....	29
Advisory Elections – Some Observations.....	33
Concluding Remarks.....	34
APPENDIX A – WITNESSES (in order of appearance)	A-1

NOTE: In this report, the testimony received by witnesses printed in the *Proceedings of the Special Senate Committee on Senate Reform* will be hereinafter referred to only by issue number and page number within the text, e.g. (1:89).

ORDERS OF REFERENCE

Extract from the *Journals of the Senate*, Wednesday, June 21, 2006:

The Honourable Senator Fraser moved, seconded by the Honourable Senator Cook:

That a Special Senate Committee be appointed to undertake a comprehensive review of the Senate Reform or any other related matter referred to it by the Senate;

That, notwithstanding rule 85(1)(b), the Special Committee comprise ten members namely the Honourable Senators Adams, Austin, P.C., Bacon, Baker, P.C., Banks, Biron, Andreychuk, Angus, Carney, P.C. and Murray, P.C., and that four members constitute a quorum;

That, pursuant to Rule 95(3)(a), the Committee be authorized to meet during periods that the Senate stands adjourned for a period exceeding one week;

That the Committee have power to send for persons, papers and records, to examine witnesses, to report from time to time and to print such papers and evidence from day to day as may be ordered by the Committee;

That the Committee have power to engage the services of such counsel and technical, clerical, and other personnel as may be necessary for the purpose of its examination and consideration of such bills and subject-matters of bills as are referred to it;

That the Committee be authorized to permit coverage by electronic media of its public proceedings with the least possible disruption of its hearings; and

That the Committee submit its final report no later than September 28, 2006.

After debate,

The question being put on the motion, it was adopted.

Extract from the *Journals of the Senate* of Wednesday, September 27, 2006:

The Honourable Senator Hays moved, seconded by the Honourable Senator Fraser:

That, notwithstanding the Order of the Senate adopted on Wednesday, June 21, 2006, the date for the Special Senate Committee on Senate Reform to submit its final report be extended from September 28, 2006 to October 26, 2006.

After debate,

The question being put on the motion, it was adopted.

Extract from the *Journals of the Senate* of Wednesday, June 28, 2006:

Resuming debate on the motion of the Honourable Senator LeBreton, P.C., seconded by the Honourable Senator Comeau, for the second reading of Bill S-4, An Act to amend the Constitution Act, 1867 (Senate tenure).

After debate,

In amendment, the Honourable Senator Fraser moved, seconded by the Honourable Senator Austin, P.C., that Bill S-4 be not now read a second time but that the subject-matter thereof be referred to the Special Senate Committee on Senate Reform; and

That the Order to resume debate on the motion for the second reading of the bill remains on the Order Paper and Notice Paper.

The question being put on the motion in amendment, it was adopted.

Paul C. Bélisle
Clerk of the Senate

Special Senate Committee on Senate Reform

The Honourable Daniel Hays, Chair

The Honourable W. David Angus, Deputy Chair

The Honourable Senators:

Jack Austin, P.C.

Maria Chaput

Gerald J. Comeau

Dennis Dawson

Elizabeth Hubley

Jim Munson

Lowell Murray, P.C.

Hugh Segal

David Tkachuk

Charlie Watt

Note: Senators Marjory LeBreton, P.C. (or Gerald J. Comeau) and Daniel Hays (or Joan Fraser) are members *ex officio*.

Other Senators who participated in the work of the Committee :

The Honourable Senators: Downe, Fairbairn, P.C., Fraser, Harb, LeBreton, P.C., Losier-Cool, Prud'homme, P.C. and Tardif

Original Members agreed to by Motion of the Senate :

The Honourable Senators : Adams, Austin, P.C., Bacon, Baker, P.C., Banks, Biron, Andreychuk, Angus, Carney, P.C. and Murray, P.C.

INTRODUCTION

On June 21, 2006, the Senate established the Special Senate Committee on Senate Reform. The motion proposing the Committee was moved by Senator Joan Fraser and seconded by Senator Joan Cook, and provided that the Committee submit its final report no later than September 28, 2006. On September 27, 2006, the Senate agreed to extend the reporting date to October 26, 2006.

The motion establishing the Committee provided that it "...undertake a comprehensive review of Senate reform, or any other matter referred to the Committee by the Senate." Two specific matters were subsequently referred, and have provided the focus for the work reflected in the Committee's work to date. They are:

- The subject-matter of Bill S-4, An Act to amend the *Constitution Act, 1867*. The bill would require new senators to be appointed for eight year terms. These senators would not be subject to mandatory retirement at age 75, which would continue to apply to existing senators. The bill was introduced by the Government in the Senate on May 30, 2006 and its subject-matter was referred to this Committee on June 28.
- A motion of Senator Murray, seconded by Senator Austin, that the *Constitution Act, 1867* be amended to recognize British Columbia and the Prairie provinces as regions to be separately represented in the Senate. The number of seats representing each province would be as follows: British Columbia – 12 (from 6), Alberta – 10 (from 6), Saskatchewan – 7 (from 6), and Manitoba – 7 (from 6), for a new total of 117 senators (from 105). The motion was moved on June 27, 2006 and referred to this Committee on June 28.

Bill S-4 and the Murray/Austin motion deal with unrelated characteristics of the Senate, and are being addressed by this Committee in separate reports. This Report presents our findings and conclusions relating to the subject-matter of Bill S-4.

To make the most efficient use of the time expert witnesses gave to the Committee, hearings addressed both sets of issues simultaneously. These hearings focussed on the issues raised by Bill S-4 and the Murray/Austin motion, rather than revisiting the much broader range of Senate reform and related constitutional issues that have been considered, in some cases repeatedly, over the years. This report, like the discussions we had with our witnesses, does not seek to revisit the multiple issues that have been explored in previous parliamentary studies of Senate reform. Rather, this earlier work is used as a point of departure for focussed attention to the subject-matter of Bill S-4, along with a limited number of issues directly related to it.

Members of the Committee express their thanks to Prime Minister Stephen Harper, government officials and expert witnesses who appeared before the Committee during hearings held the week of September 4, 2006, and the week of September 18, 2006 (for a complete list of witnesses, see Appendix A). We also thank those who submitted written

briefs for our consideration. The briefs and advice received by the Committee have been immensely helpful to members, as will be evident throughout this report.

BACKGROUND

Bill S-4 would amend s. 29 of the *Constitution Act, 1867* to provide that senators be appointed for a term of eight years. If enacted, this amendment would result in the second change to the term of senators since 1867. Senators were originally appointed for life, until a 1965 amendment established the current mandatory retirement age of 75.¹

Like the 1965 amendment, the amendment proposed in Bill S-4 would not apply to existing senators. If all existing senators remain in their positions until mandatory retirement, the result would be a period of transition in the composition of the Senate extending until 2030, when the last existing senator would reach the mandatory retirement age.² If, on the other hand, incentives to earlier retirement were put in place (as was done in 1965, with satisfactory pension arrangements for senators agreeing to retire at age 75), the transition in the Senate's composition could be accelerated.

Bill S-4 is silent with respect to the reappointment of eight-year senators when their terms are completed. It thus leaves the Prime Minister with the discretion to renew the terms of such senators. The terms of eight-year senators could be renewed at (or beyond) the age of 75, since the amendment proposed in Bill S-4 would remove, for eight-year senators, the mandatory retirement age established in 1965.

The Bill raises two sets of issues directly, and at least one further issue indirectly. This Part, including the review of background information provided immediately below, is structured accordingly.

First, there is a constitutional issue relating to how an amendment to the Constitution that changes the terms of senators needs to be made. It may fall within the class of amendments that can be made by Parliament acting on its own, as is the position of the government or, as has been suggested by some, it may require ratification by the Parliament and seven provincial legislatures representing at least two-thirds of the population of all the provinces.

Second, there is a set of institutional issues relating to possible benefits and drawbacks of an eight-year term for senators and, broadly, what impact this change would have on the Senate, Parliament, and Canada's democratic political process.

¹ This change occurred four years after the imposition of mandatory retirement at age 75 for appointed superior court judges, who were also originally appointed for life. The latter measure was achieved when section 99 of the *British North America Act* was amended by an Act of the United Kingdom Parliament, the *Constitution Act, 1960*, 9 Eliz. II, c. 2 (U.K.). The amendment was also made retroactive, since the wording of the amended provision states that Superior Court judges "shall cease to hold office" upon reaching age 75 or on the coming into force of the provision if the judge had already reached age 75.

² This reflects the declared intention of Senator Michael Fortier, whose mandatory retirement date is 2037, to retire from the Senate to run in the next House of Commons election.

Third is the issue of advisory elections. The Bill does not address the basis on which future Senate appointments might be made, and the position of the government is that Bill S-4 can stand or fall on its own merit. However, during his appearance before the Committee on September 7, 2006, Prime Minister Harper affirmed the government's commitment to making the Senate more effective and democratic. He also stated that his government hoped at some later date, possibly this fall, to "introduce a bill in the House to create a process to choose elected senators." (speech notes, p. 4). Since the impact of Bill S-4 would be affected by such elections, the Committee has considered the implications of this prospective change as well, including evidence relating to the acceptability of implementing advisory elections as a practice, without altering the Constitution to reflect explicitly this basis for selecting senators.

Reflecting the three issues just outlined, this Report provides immediately below an overview of previous reports that have addressed the issue of term limits for senators, and key considerations that have been identified. A brief overview of recent Canadian experience with advisory elections is also presented. Under a separate heading, relevant background on the constitutional issue is also provided.

A. Institutional background

Term Limits

The implementation of limited terms for service in the Senate has been an integral part of the general discussions about, and proposals for, Senate reform for several decades.³ This has been so particularly when the Senate itself has been involved in those discussions. The major difference among these reports is that early reports proposed reforms for an appointed Senate, including limits to the length of appointments. In contrast, later proposals focus on elected Senate proposals, which normally include limits to terms as a consequence of the operation of an electoral system.

In 1965, the first limit – that of fixing a mandatory retirement date for senators upon attainment of age 75 (when previously appointment was for life) – was implemented by way of constitutional amendment. This was followed, in 1972, by a recommendation from the Special Joint Committee on the Constitution of Canada (Molgat – MacGuigan Committee) that the compulsory retirement age for senators be further reduced to 70 years.⁴ Eight years later, in 1980, the Senate Standing Committee on Legal and Constitutional Affairs argued in favour of an appointed, rather than elected, Senate, but

³ See the *Hon. Serge Joyal, ed., Protecting Canadian Democracy: The Senate You Never Knew, Canadian Centre for Management Development and McGill-Queen's University Press, Montreal and Kingston, 2003* for wide-ranging recent scholarship on Senate reform.

⁴ Special Joint Committee on the Constitution of Canada (1970-1972), *Final report 1972*. The Joint Committee's recommendation no. 41 reads: "The compulsory retirement age for all new senators should be seventy years. Upon retirement, senators should retain the right to the title and precedence of senators and the right to participate in the work of the Senate or of its Committees but not the right to vote or to receive the indemnity of senators."

asserted that appointments “should be for a ten-year term.”⁵ Terms could be renewed for an additional five years on the recommendation (by secret ballot) of a special committee of the Senate. A 1981 Canada West Foundation task force departed from previous studies with a call for an elected Senate. In its report, written by Ernest C. Manning and two scholars who appeared before this Committee, Peter McCormick and Gordon Gibson, the task force recommended that senatorial terms “should be measured in terms of the life of a Parliament” (recommendation 7) and that senators should serve for a term “that is to be defined as the life of two parliaments” (recommendation 8).⁶

In its 1984 Report, the Special Joint Committee of the Senate and the House of Commons on Senate Reform (Molgat-Cosgrove Committee) recommended that senators be elected to serve a non-renewable term of nine years. The Joint Committee reasoned that the principal role of the Senate is to provide regional representation and that an upper house composed of elected members was the “only kind of Senate that can adequately fill” that role.⁷ The Special Joint Committee expressed a preference for single terms because, from the perspective of the Committee, this would give senators greater independence from political party influence and remove from them the kinds of constituency duties already performed by Members of the House of Commons. This, in turn, would permit them to concentrate on the work of the Senate and its committees.⁸ Although the Joint Committee had difficulties in establishing the length of term, it settled on nine years with one-third of senators being elected every three years. This would “allow for continuity in the Senate”, enhance the independence of senators, and give them the opportunity to become fully effective as legislators and regional representatives.⁹

In 1992, the Special Joint Committee of the Senate and House of Commons on a Renewed Canada (Beaudoin-Dobbie Committee) tabled its Report, *A Renewed Canada*, in which it responded to proposals put forward by the Government of Canada for constitutional renewal. One of the broad themes reflected by the Joint Committee’s recommendations was the need for enhanced regional representation and capacity – particularly those regions in Atlantic and Western Canada – in the institutions of central government. If, according to the Joint Committee, the ability of the Senate to perform its principal role of regional representation were not enhanced, the Senate would “risk being irrelevant.”¹⁰ With this in mind, the Joint Committee called for senators to be elected by the people of Canada on the basis of a proportional representation electoral system. To distinguish senators from those serving in the House of Commons, the Joint Committee called for elections for the two chambers to be held separately, and for senators to serve fixed terms of no more than six years. The Joint Committee rejected staggered terms

⁵ The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, *Report on Certain Aspects of the Canadian Constitution*, (Goldenberg Report), Ottawa, 1980, p. 43.

⁶ Peter McCormick, Ernest C. Manning, and Gordon Gibson, *Regional Representation: The Canadian Partnership*, Canada West Foundation, Calgary, 1981, p. 111 – p. 113.

⁷ Special Joint Committee of the Senate and the House of Commons on Senate Reform (Molgat-Cosgrove), January 1984, p. 1)

⁸ Ibid, p. 26.

⁹ Ibid, p. 27.

¹⁰ Special Joint Committee of the Senate and the House of Commons on a Renewed Canada (Beaudoin-Dobbie Committee), February 1992, p. 42.

because it believed that proportional representation “works best when there are relatively large numbers of competing candidates, and staggered terms would mean that only a fraction of the Senate’s membership would run in each election.”¹¹ The Joint Committee recommended a six-year term because “terms as long as nine years would tend to insulate senators from their electors, and reduce their credibility.”¹² The Joint Committee was silent on the issue of renewable versus non-renewable terms.

Others outside the Senate have also made proposals calling for limits on the length of service in the Upper House. The Alberta Select Committee on Senate Reform recommended in 1985, for example, that senators be directly elected in concert with provincial elections and that they should serve for the life of two legislatures of the provinces from which they had been elected. As well, the Government of Canada has put forward a number of important proposals over the years, including Bill C-60 (1978), which would have established terms coinciding with the interval between federal or provincial elections and, more recently, in the 1991 federal White Paper that proposed an elected Senate.¹³ Proposals that addressed other dimensions of Senate reform have also been made, including the Resolution to authorize a constitutional amendment proposed by the government in 1985, which would have reduced the powers of the Senate to those of a suspensive veto, enabling the Senate to do no more than delay money bills for up to 30 days, and other bills for up to 45 days.

In their conclusions, based upon careful study and consultation with citizens, academics, and others, all of these exercises in constitutional renewal produced unanimous support for some form of limit on the length of time an individual could sit in the Senate. It is notable that despite variations in some areas and outright disagreement in others, virtually all who have thought about this issue have been in accord.

Advisory Elections

Following the defeat of attempts at comprehensive constitutional change (including Senate reform) in the 1980’s and early 1990’s, proponents of major Senate reform turned their attention to the exploration of options that promised to avoid the need for formal constitutional amendments. In particular, proponents of the Triple “E” Senate (equal, elected, effective) that has been promoted by Alberta since the mid-1980s have argued that at least the “elected” E could be achieved without constitutional change.¹⁴ Elections could be held for the purpose of identifying “nominees,” and the Prime Minister could routinely appoint the election winners, without any change to the constitutional requirement that the Governor General appoint senators (by convention, this is done at the request of the Prime Minister). The effect would be the gradual replacement of the existing appointed Senate with a body composed of elected senators.

¹¹ Ibid, p. 49.

¹² Ibid, p. 49.

¹³ Government of Canada, Bill C-60, 1978, would have made one-half of the Senate appointed by the provincial legislatures and one-half by the federal House of Commons, with terms coinciding with elections in each jurisdiction. Government of Canada, “Shaping Canada’s Future Together – Proposals”, Chapter 2.2, 1991, did not specify the term, but an elected Senate would normally require a limited term.

¹⁴ See, for example, Canada West Foundation, *For the Record: Alberta’s 1998 Senate Election*, April 1998.

In 1989, the Alberta government enacted the *Senatorial Election Act*, and held an election on October 16 that was won by Mr. Stan Waters. In June 1990, as the federal government attempted to prevent the rejection of the Meech Lake constitutional agreement, it was persuaded to appoint Mr. Waters to the Senate. It is noteworthy that the constitutionality of this approach has never been considered by the Supreme Court. As the presentations of expert witnesses to this Committee illustrate, debate continues among scholars over whether the implementation of advisory elections would be consistent with the requirements of the constitutional amending procedure, in s. 42 of the *Constitution Act, 1982* which requires a constitutional amendment, ratified by the national Parliament and the legislatures of at least seven provinces containing at least 50% of the population of all the provinces, for changes to (among other matters) “the method of selecting senators.” Advisory elections would leave the formal power to appoint senators unchanged, but would provide a Prime Minister with a new basis upon which to make the selection decision. There is thus room for debate as to whether it changes the method for selecting senators, or not. The 1990 Mulroney appointment of Senator Waters occurred some six months after the Alberta senatorial election, and he did not rely on the pool of senatorial nominees when he made the next Alberta Senate appointment (Senator Ron Ghitter, in 1993).

Elections were again held in Alberta, in 1998, but Prime Minister Jean Chrétien rejected them as a basis for selecting senators, as did Prime Minister Martin in 2004. In contrast, the 2006 Conservative campaign platform commits to the creation of a national process to choose “elected senators” from each province and territory. This commitment was reflected, in more open-ended language, in the 4 April 2006 Speech from the Throne, which indicated that the government will “...explore means to ensure that the Senate better reflects both the democratic values of Canadians and the needs of Canada's regions.”¹⁵ When Prime Minister Harper appeared before this Committee, he provided further details about the government's plans (see “What the Committee Heard,” below).

House of Lords Reform in the United Kingdom – A Note

As the preamble of the *Constitution Act, 1867* and remarks of the Fathers of Confederation in the debates leading to its development make clear, the system of government established in the United Kingdom served as a general model for that of Canada. In the case of the Senate, major adaptations to two distinctive realities were required: the existence of a federal system reflecting the importance of regional identities, and the absence of a landed aristocracy. The Senate has thus always been a distinctively Canadian institution, and practices or reform options developed for the upper chambers of other countries need to be assessed carefully in that light.

Notwithstanding the differences between the United Kingdom and Canada, it is noteworthy that reform of the British House of Lords has emerged as a significant issue

¹⁵ House of Commons, *Debates*, April 4, 2006, (<http://www2.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?Language=E&Mode=1&Parl=39&Ses=1&DocId=2155000#SOB-1498346>).

in the United Kingdom in recent years, for reasons that will be familiar to participants in debates about Senate reform in Canada. Most importantly, concerns about the legitimacy (and consequent effectiveness) of an appointed body within the democratic political process have steadily grown. As a result, a series of proposals for the election of some or all members of the House of Lords have been developed over the years.

In 1997, the Labour government started a process for making significant changes to the House of Lords.¹⁶ Subsequent to a White Paper, *Modernising Parliament: Reforming the House of Lords*, released in January 1999, the government established a Commission, chaired by Lord Wakeham, to examine proposals for comprehensive reform and, as a transitional measure, passed the *House of Lords Act, 1999* which removed the right of all but 92 hereditary peers (previously there were nearly 700) to sit in the upper house. More ambitious proposals, involving the election of some or all Lords were made by the Wakeham Commission (which reported in 2000), a series of subsequent parliamentary committees and the government itself. However, as debate proceeded, positions became increasingly polarized and reform came to a standstill. In general, election options were resisted by the Lords, while appointive or mixed options being proposed by the government were rejected by dissident backbench MPs.

In February 2005, an informal all-party working group of British parliamentarians that had been meeting to build on elements of consensus developed over the years released a report containing a range of practical recommendations.¹⁷ The British working group has agreed on a proposal to elect 70% of the House of Lords in elections to be held in existing regions of the United Kingdom, based on single transferable votes so as to maximize voter choice. Elections would be held at the same time as general elections, and terms would normally correspond to three House of Commons terms, or about 12 years. Terms would also be non-renewable, which is seen by the authors of the report as an important basis for the independence of the proposed chamber, and for a distinctive role that would rely on a membership made up on people who are not career politicians.

B. Constitutional Background

When Bill S-4 was introduced in the Senate, the government maintained that the amending process in section 44 of the *Constitution Act, 1982* would be applicable. Section 44 states that Parliament can act alone in amending the Constitution of Canada in relation to the executive government of Canada, the Senate and the House of Commons subject to sections 41 and 42 of the Act. Section 41 prescribes the matters that require unanimity among all the provinces and Parliament. Section 42(1), paragraphs (b) and (c), specifically outline four exceptions to the powers that are given to Parliament in section 44. These paragraphs provide that where an amendment would alter the method of selection of senators, the powers of the Senate, the distribution of Senate seats, or the

¹⁶See Chris Clarke, *House of Lords Reform Since 1999: A Chronology*, Library Note, House of Lords Library, U.K., 19th July 2006.

¹⁷ Paul Tyler, Kenneth Clarke, Robin Clarke, Tony Wright and George Young, *Reforming the House of Lords: Breaking the Deadlock*, The Constitution Unit, Government of the United Kingdom, 2005.

residence qualifications of senators, the concurrence of at least seven provinces representing at least 50% of the population of all the provinces is required. That amending process is set out in section 38(1) of the 1982 Act.

Section 44 replaced section 91(1) of the *British North America Act*, which prescribed Parliament's exclusive authority to amend the Constitution of Canada. Section 91(1) granted broad authority to Parliament to amend the Constitution of Canada subject to five major exceptions.¹⁸ It is noteworthy that Parliament invoked this provision in 1965 to eliminate life terms for senators and impose a mandatory retirement age of 75. Under section 91(1), no provincial concurrence was required for this amendment. As a result, Parliament was able to establish the mandatory retirement age by acting on its own.

In 1996, the general amending formula in section 38(1) was made subject to the Regional Veto Act, which prohibits a Minister of the federal Crown from proposing a resolution for a constitutional amendment unless the consent of various provinces has been first obtained.¹⁹ The provinces that must consent are: Ontario; Quebec; British Columbia; at least two Atlantic provinces having at least 50 percent of the total population of those provinces; and, at least two of the three prairie provinces representing at least 50% of the combined population of the prairie provinces. Because Alberta now has over 50% of the population of the prairie provinces, its consent is required in order to effect a constitutional amendment. Professor Monahan, who also appeared before this Committee as an expert witness, has estimated that the Regional Veto Act effectively raises the population requirement for a constitutional amendment under section 38(1) from 50% to 92%.²⁰ The Act does not apply to constitutional amendments where the provinces have a right of veto under sections 41 or 43 or a right of dissent under section 38(3).

The Act imposes restrictions only on Ministers of the Crown in proposing resolutions of Parliament to amend the Constitution. It does not prohibit someone other than a Minister from introducing a resolution where the required provincial consent is lacking. Similarly, it does not prohibit Parliament from passing such a resolution.²¹

Amendments under section 44 of the *Constitution Act, 1982* are not subject to the Regional Veto Act, since that section speaks of amendment by "laws" and not "resolutions." The Regional Veto Act specifically applies to "resolutions."

Bill S-4 does not appear to affect the Senate in the ways contemplated in section 42, which sets out the specific matters that require resort to the amending formula in section 38(1) of the 1982 Act. In the text of section 42, no mention is made of Senate tenure. Thus it is argued by most witnesses that Parliament has the capacity to act alone in

¹⁸ There five exceptions included amendments that would affect: provincial legislative powers; schools; the use of the French and English languages; the requirement that there shall be a session of Parliament at least once each year; and, the requirement that the House of Commons should continue for no more than five years, or longer in times of war, invasion, or insurrection.

¹⁹ *An Act Respecting Constitutional Amendments*, S.C. 1996, c. 1.

²⁰ P. Monahan, *Constitutional Law*, 2nd Ed. (Irwin Law: Toronto, 2002) p. 207.

²¹ P. Hogg, *Constitutional Law of Canada*, 3rd Edition (Carswell: Toronto, 1997) (looseleaf), p. 4-23.

reducing Senate tenure as proposed in Bill S-4 and, as will be seen below, interpreted the amending provisions of the Constitution in this manner.

Another possible approach has resulted in differing views about whether Parliament has the capacity to act alone as proposed in Bill S-4, or not. This approach rests on the view that if a proposed amendment to the *Constitution Act, 1982* is such that it would affect a fundamental feature or essential characteristic of the Senate, provincial concurrence would be required. Proponents of this approach rely on the 1980 judgment of the Supreme Court of Canada in the *Upper House Reference*.²² In that judgment, the Court made a number of comments on the possible implications of reducing Senate tenure. The Court commented that at some point, Parliament would not be able to act without the involvement of the provinces if the reduction in tenure was such that it interfered with the function of the Senate contemplated by the drafters of the Constitution as a house of sober second thought. More generally the Court stated that any alterations to the Senate that would affect the “fundamental features, or essential characteristics given to the Senate as a means of ensuring regional and provincial representation in the federal legislative process” could not be made by Parliament alone. As will be seen below, only a limited number of witnesses favoured this approach, and they were divided among themselves concerning its implications with respect to Bill S-4.

The *Upper House Reference*—An Overview

In the *Upper House Reference*, the Court considered a number of questions referred to it by the federal government concerning options for reforming the Senate. Among the questions referred to the Court were whether Parliament acting alone could:

- abolish the Senate;
- change the method of selection of senators by having some senators selected by provincial legislatures, some by the House of Commons and some by the Lieutenant Governor in Council or “some other body or bodies”;
- change the method of selection of senators to provide for direct elections; and
- reduce the tenure of senators.

The Court’s opinion was that Parliament could not act alone, without the consent of the provinces, in abolishing the Senate. The significance of this part of the judgment goes beyond the conclusion on this specific question. The Court’s comments on the nature, function and significance of the Senate within Confederation were fundamental to its conclusions in the other parts of the judgment.

In reaching the conclusion that Parliament could not act alone in abolishing the Senate, the Court adopted a narrow interpretation of the phrase “the Constitution of Canada” in section 91(1) of the *British North America Act*, which at the time prescribed the exclusive authority of Parliament to amend the Constitution of Canada, subject to certain

²² *Authority of Parliament in relation to the Upper House (Re)*, [1980] 1 S.C.R. 54 (hereinafter, *Upper House Reference*).

exceptions.²³ When the Constitution of Canada was patriated, this provision was replaced by section 44 of the *Constitution Act, 1982*.

The Court held that the power to amend the Constitution of Canada was limited to “matters of interest only to the federal government.” In a commentary on the *Upper House Reference*, Professor P. W. Hogg noted that this further limitation on the power of amendment – that the power is limited to “matters of interest only to the federal government” – is key to understanding the opinion.²⁴ It is implicit in the opinion that the provinces also have an interest in the Senate, notwithstanding that it is a part of the federal Constitution and one of the institutions of the federal government.

The Court went to significant lengths to emphasize the role that had been contemplated for the Senate at the time of Confederation: providing representation to the less-populous regions of Canada by according equal representation to the regions of Canada (three at the time) to balance representation in the House of Commons based on population.²⁵ This aspect of the judgment also provides the context to the Court’s opinions and commentary in respect of the other questions that were referred to the Court.

The Court declined to provide an opinion on the series of questions relating to the selection of senators by provincial legislatures and the House of Commons because it lacked a factual context in which to adequately address the question. It did, however, unequivocally state that Parliament could not amend the Constitution to provide for the *direct election* of senators as this would involve “a radical change in the nature of one of the component parts of Parliament.”²⁶ The Court largely relied on the preamble to the BNA Act, (now in the *Constitution Act, 1867*) which states that Canada shall have “a Constitution similar in principle to that of the United Kingdom.” This meant that an upper house modelled on the United Kingdom upper house could not be an elected body.

The Court also declined to answer the question relating to Senate tenure, because no specific term was proposed by the government. While declining to answer the question, the Court did comment that a reduction of the term of office might “impair the function of the Senate” as a body of “sober second thought.” It noted again, in this part of the judgment, that the *Constitution Act, 1867* contemplates a Constitution similar in principle to that of the United Kingdom, where members of the upper house are appointed for life. The Court, however, also expressed the view that the imposition of a mandatory retirement age of 75 in 1965, achieved by means of an amendment to the BNA Act, did not change the essential character of the Senate. This amendment had been accomplished by Parliament acting without provincial concurrence, as noted above.

²³ See footnote 18.

²⁴ P.W. Hogg, “Comment” (1980) 58 *Can. Bar Review* 631, at p. 635 (hereinafter, Hogg Comment on *Upper House Reference*).

²⁵ *Upper House Reference*, especially paras. 15-20.

²⁶ *Upper House Reference*, para. 48.

More generally, the Court stated that any amendment to the Constitution that radically changes the Senate or alters the essential characteristics of the Senate cannot be undertaken by Parliament acting alone.²⁷

A critical aspect of the decision was the narrow reading that the Court gave to the term “the Constitution of Canada” in section 91(1) of the BNA Act. The Court limited the power of amendment to “matters of interest only to the federal government.” It followed, in the Court’s reasoning, that any constitutional amendments affecting the essential character of the Senate were of interest not only to the federal government. The provinces were considered to have an interest in such fundamental reform. Parliament could not therefore act alone in effecting fundamental changes to the Senate by means of a constitutional amendment. It is noteworthy that the term “the Constitution of Canada” is also found in section 42. This raises the question whether the term as it is found in section 42 is to be given the same narrow construction as the Court gave to the term in section 91(1) of the BNA Act.

Ultimately, the Court declined to provide an opinion on whether reducing Senate tenure could be done by Parliament acting alone given that no specific term was provided in the reference question put to the Court. It simply stated that at some point, a reduction in Senate tenure could affect the role of the Senate as envisaged at the time of Confederation. This in turn could affect a fundamental feature of the Senate, requiring provincial consent.

It is noteworthy that one of the preamble clauses in Bill S-4 uses language that closely follows the language used by the Court. This suggests that, in developing the Bill, the government was alert to the risk of altering a fundamental or essential characteristic of the Senate, and has undertaken to reinforce these characteristics rather than disturb or alter them. Bill S-4 states:

AND WHEREAS Parliament wishes to maintain the essential characteristics of the Senate within Canada’s parliamentary democracy as a chamber of independent, sober second thought.

WHAT THE COMMITTEE HEARD

During his appearance before the Committee, Prime Minister Harper confirmed that Bill S-4 has been conceived as a stand alone piece of legislation to enhance the legitimacy of the Senate and fulfill in part the government commitment to Senate reform. It may be followed by later steps, possibly as soon as this fall, to be taken by the government.

He presented the bill as a change that, on its own, would enhance the legitimacy of the Senate; “...a modest but positive reform [that] ...neither promises full-scale Senate reform nor will it deliver such, but it does represent a positive change by limiting senators to eight-year terms.”(2:7)

²⁷ *Upper House Reference*, para. 49.

The Prime Minister went on to comment on another step that is planned: “As yet another step in fulfilling our commitment to make the Senate more effective and more democratic, the government – hopefully this fall, will introduce a bill in the House to create a process to choose elected senators.”(2:8) In subsequent discussion, this was described as a “national process” that would involve “...the ability to consult the population before making Senate appointments.”(2:13)

Reflecting these circumstances, the Committee sought the views of expert witnesses both about potential impacts of Bill S-4 on its own, and about its prospective impact if advisory elections were to be established. What follows is a review of what the Committee was told by witnesses, including recommendations on these and related matters.

A Term Limit

The direct impact of eight-year terms would be to increase turn-over in the Senate, as existing senators retire and are replaced with senators appointed for eight years. The view that this, even on its own, would be an improvement was central to Prime Minister Harper’s defence of the Bill: “The fact that Canadians can be, and occasionally are, appointed for terms of 15, 30 or even 45 years is just not acceptable today to the broad mainstream of the Canadian community.”(2:7) He went on to argue that eight-year terms would enhance the credibility of the Senate in the eyes of Canadians by lessening the danger of “ossification” and reduced effectiveness on the part of senators who have remained in office too long.(2:12-13) However, the Prime Minister also indicated: “The government can be flexible on accepting amendment to the details of S-4 ...To adopt a six-year term or an eight-year term or a nine-year term.”(2:7)

Similar arguments were made by other witnesses. Leslie Seidle, Senior Research Associate, Institute for Research on Public Policy, for example, anticipated a more vigorous circulation of ideas and positions as a consequence of the greater turnover of people.(1:32) Another witness, Roger Gibbins, President and CEO of the Canada West Foundation, concluded that eight-year terms would “invigorate the Senate to the benefit of Canadians.”(brief, pg.3) He argued that the Senate has to evolve and that the creation of eight-year terms is an appropriate, if modest, place to begin. He noted, as well, that this move should enjoy broad public support.

Alberta Minister of International and Intergovernmental Affairs, the Hon. Gary Mar indicated that the Alberta government could support eight-year terms. He stressed, however, that the eight-year terms do not address “...the Senate’s fundamentally undemocratic composition and structure,” and that Alberta’s support for Bill S-4 responds to the character of the bill as but a first step in the broader reform that the Alberta government believes is essential.(3:65)

Quebec’s Minister of Canadian Intergovernmental Affairs, the Hon. Benoît Pelletier also indicated that Quebec “...does not object” to the bill, and views the proposed eight-year terms to be among the class of limited institutional reforms that can be undertaken

unilaterally at the federal level.(5:90-91) However, he devoted the major portion of his remarks to a discussion of the significance of the Senate as a federal institution, and Quebec's opposition to federal unilateralism in any areas (such as an elected Senate) that Quebec views as requiring provincial agreement. Ontario's position differed from that of Alberta and Quebec: the Hon. Marie Bountrogianni, Ontario's Minister of Intergovernmental Affairs and Minister Responsible for Democratic Renewal argued that Bill S-4 needs to be viewed as a first step in a process of reform that will inevitably require constitutional negotiations, and called on the Government of Canada not to go down this path while other priorities, such as infrastructure and child care, remain unaddressed.(5:53)

The Committee also received letters from representatives of two provinces and one territory in response to its invitation to all jurisdictions to contribute views. Newfoundland and Labrador Premier the Hon. Danny Williams did not comment specifically on Bill S-4, but raised general concerns about an incremental approach to reform and asserted the need for provincial and territorial involvement in discussions of change to important features of the Senate. Saskatchewan Minister of Government Relations the Hon. Harry Van Mulligen generally rejected incremental reform and indicated support for an elected, effective and representative Senate. He expressed concern about changes that might increase the apparent legitimacy of the Senate without ensuring that it is effective and democratic, and called for a process that engages Canadians in a dialogue that would define a purpose for comprehensive reform. The Premier of the Northwest Territories, the Hon. Joe Handley thanked the Committee for its interest, but indicated Senate reform is not a priority of his government at this time.

Another witness who opposed Bill S-4 based his argument on claims that it does not achieve significant change, which will require comprehensive reform (involving constitutional negotiations). Thus, John Whyte, Senior Policy Fellow of the Saskatchewan Institute for Public Policy, concluded his remarks to the Committee with the declaration: "I urge Senate reform, not this gesture."(4:57) In a similar vein, Peter McCormick, Chair of the Department of Political Science at the University of Lethbridge, asserted that the change to eight-year terms, by itself, would not really improve anything.(4:17)

Several witnesses argued that, in the absence of elections, eight year terms would simply enhance the appointment power of the Prime Minister, by increasing the number of appointments to be made. In the words of Philip Resnick, Chair of Political Science at the University of Victoria, who also acknowledged the appeal of fixed terms: "Because Senate appointments currently fall within the purview of the Prime Minister of the day, any Prime Minister with a majority government lasting two terms or more, such as the Chrétien, Mulroney or Trudeau governments, would be able to ensure that the Senate was made up of wall-to-wall Liberals or Conservatives of his own appointment, by the time he left office."(*brief*, p. 2) Without some method of ensuring that future appointments are made on advice, Prof. Resnick declared himself unconvinced that term limits would result in genuine improvement. Furthermore, he expressed scepticism about the

likelihood of achieving the constitutional change that, in his view, would be needed (see “Advisory Elections, below).

Other witnesses also expressed concern about the impact of eight-year terms if the Prime Minister continues to appoint senators. For example, Gordon Gibson, Senior Fellow in Canadian Studies, Fraser Institute, voiced concerns that limited terms in the context of an appointed Senate would simply be seen as a perpetuation of patronage, and reinforce cynicism. He described the effect of Bill S-4 without elections as “...almost unthinkable in my opinion,” (4:8) and concluded his opening statement with the following advice:

Bill S-4 should not be further considered and voted upon without adding to it and merging with it the companion legislation in respect of advisory elections.
(4:12)

Some witnesses expressed preferences for terms other than eight years. For some, this was not so much a matter of ensuring the right balance between turnover and permanence, as of ensuring the best timing of elections (see “Advisory Elections,” below, for a recommendation of nine year terms). Considering Bill S-4 as a standalone measure, a number of witnesses, including Janet Ajzenstat, Professor Emeritus, Political Science, McMaster University, and Andrew Heard, Associate Professor, Political Science Department, Simon Fraser University, argued that eight years is too short a period, threatening the erosion of the strong institutional memory created by long-serving senators that provides the existing Senate with a distinctive strength.(1:70-71) Prof. Heard, who recommended a 12-year term, provided data indicating that assignments to committee chairperson positions and other leadership roles in the Senate are concentrated among senators who have served 12 years or more, reflecting an informal seniority system that recognizes the time required to develop the needed institutional and substantive knowledge.(3:36-37)

Similar concerns led Stephen Scott, Professor Emeritus, Faculty of Law at McGill University, to propose longer terms as part of a creative solution to a problem that troubled a number of witnesses: the possibility that substantial differences in the purpose and function of an appointed and elected Senate may make terms that are appropriate for one model inappropriate for another. He recommended that Bill S-4 be amended to provide for terms of 9 or ideally 11 years, with shorter terms (more appropriate for an elected Senate) coming into effect upon a joint address of the two Houses of Parliament, which could occur once a satisfactory electoral process is in place.(5:65)

Gerald Baier, Canadian Bicentennial Visiting Professor, MacMillan Centre for International and Area Studies, Yale University, provided the Committee with data on the frequency of very lengthy terms in the existing Senate, and how big a difference eight-year terms would make. According to Prof. Baier, only one senator has ever served a term of 45 years or longer, and 28 senators have served terms of 35 years or more. All of these were appointed before 1965, when the mandatory retirement age was established. Only 8 senators appointed since 1965 have served 30 years or more. On this basis, Prof. Baier argued that excessively long terms in the Senate are not a significant problem, and noted that the average length of terms in the existing Senate is only around 11 years,

not vastly greater than the 8 proposed. However, a fixed eight-year term would curtail the already limited number of long-serving and highly experienced senators, and could deprive the Senate of an existing source of strength and distinctiveness. (*brief, p. 4*) Mr. Seidle also argued that the change in the average length of service would likely be modest, but differed from Prof. Baier in his argument that a change to the Constitution precluding the lengthy terms currently undertaken by some senators must be seen as significant, on its own.

Renewability

Several witnesses argued that the potential benefits of eight-year terms would be accompanied by significant disadvantages, if the renewable eight-year terms envisioned in Bill S-4 are not accompanied by the creation of an electoral process to guide the appointment of senators. They argued that, if the existing appointment process is left intact, senators desiring re-appointment might become less independent in their functions, and less inclined to be critical of the government as the end of their term approached. Prof. Azjenstat was emphatic on this point: "...I think it may give the appearance that some senators are not acting independently but are gunning for a second or third term."(1:70 Prof. Baier and Mr. Seidle voiced the same concern, and the latter recommended that S-4 be amended to make terms non-renewable, as did Prof. McCormick.(4:20)

Prof. Heard also argued against renewable terms, as potentially threatening to "...erode the independence of individual senators and the Senate collectively as an institution."(3:38) He supported his views with data presented as indicating relatively high levels of independence from partisan pressures achieved in the present Senate: for example, 62% of 125 votes in the Senate between 2001 and 2005 saw one or more senators either voting against the caucus leader's position or formally abstaining, and only 34% of senators voted with their party in all votes during this period. In questioning, however, he agreed that during this period independence never went so far as to result in the defeat of a government bill.

Prime Minister Harper suggested that concerns about the impact of prospective renewal on independence are open to question. Given the importance of party affiliation in our political system, senators serving eight year terms in the existing Senate would likely continue to be guided by party loyalties rather than personal ambitions. He also suggested that elections imply the possibility of re-election, if that is the choice of voters. Since the government intends to provide for elections in some form, concerns about the impact of renewable terms on senators appointed without an electoral basis may therefore be a non-issue. He went on to say, however, that if senators felt strongly that terms should be non-renewable, "...the government would be flexible in making that amendment..."(2:12)

Few witnesses defended renewable terms in the absence of elections. C.E.S. Franks, Professor Emeritus of Political Science at Queen's University, suggested that renewability may be beneficial, as a means of preserving an existing strength of the Senate: the wisdom and experience senators are able to bring to their work as a result of

long-term service. However, in response to questioning, he agreed that renewable terms, without moving to an electoral basis for representation, could be seen as “getting close to a worst case scenario.”(1:46)

The three provincial ministers who appeared before the Committee took three distinct approaches to the issue of renewability. The Hon. Benoît Pelletier indicated that the Government of Quebec believes the terms should be non-renewable, to safeguard the independence of senators from the executive. The Hon. Gary Mar, presenting Alberta’s position, argued for renewable terms, but renewability was seen as a requirement for an acceptable election process rather than as a desirable feature of terms in an appointed Senate. Ontario Minister Bountrogianni refrained from specific comment on the issue of renewable terms.

Independence and Accountability

The concerns about the impact of renewable terms on the ability of senators to function independently provoked discussion among several witnesses about what the Fathers of Confederation may have meant in 1867 when they originally ascribed this characteristic to the Senate, and whether independence means the same thing today. Prof. Azjenstat indicated that the property qualification was originally seen as a support for independence, because wealth insulated senators from bribery and related forms of monetary influence. Mr. Seidle observed that our association, today, of the concept of independence with independence from partisan influence could not have been what the Fathers of Confederation had in mind, because modern disciplined political parties had not developed at that time. He suggested that other possible meanings, such as “alternative, enlightened, informed” may be more relevant today.(1:58-59) Both reiterated concerns that the renewability of terms could undermine independence, in whatever sense it may be conceived. A number of witnesses, including the Hon. Benoît Pelletier, emphasized the importance of legislative independence from the executive. Prof. Heard argued that the independence needed from senators now is political independence, i.e., the practical ability to vote against the position of their party caucus. While renewable terms may be compatible with the quasi-judicial independence exercised by some administrative tribunals, Prof. Heard argued that political independence is more vulnerable. It would be a “novel development” for prime ministers to reward senators for voting against their party positions by renewing senatorial terms.

David Smith, Professor Emeritus at the University of Saskatchewan, drew specific attention to the implicit tension between the independence envisioned for the Senate by the Fathers of Confederation, and the heightened accountability to voters sought by the government through the combined effect of term limits and advisory elections. He argued that election “...links the senator to a constituency to which he or she is accountable. Such a change fundamentally alters the federal system and the arrangement of Parliament’s parts as set down by the Fathers of Confederation.” On this basis, he called for referral of the government’s proposals to the Supreme Court of Canada, for a definitive judgement as to whether the degree of change contemplated is compatible with the established role of the Senate as a protector of regional and other minorities, acting with substantial independence from the executive.(brief, p. 2)

The Constitutional Issue

Prof. Smith's concerns about renewable terms point to the central constitutional issue raised by our expert witnesses: whether Bill S-4 can be enacted exclusively by Parliament, or also requires agreement by at least seven provincial legislatures representing at least 50% of the population of all the provinces.

Most witnesses appearing before the Committee favoured a largely textual approach, focussing on the wording of sections 42 and 44 of the *Constitution Act, 1982*. This approach holds that section 44 grants Parliament an exclusive general amending power in relation to the Senate. From this general power, four specific matters are removed and changes to them are made subject to provincial agreement. These four matters are: the powers of the Senate; the method of selecting senators; the number of members by which a province is entitled to be represented in the Senate; and the residence qualifications of senators. According to this approach, Parliament can reform the Senate on its own except for changes in these four areas.

Among the expert witnesses advancing this approach were constitutional law professors Peter W. Hogg, Peter Hogg, Scholar in Residence, Blake, Cassels and Graydon, Patrick Monahan, Dean, Osgoode Hall Law School and Prof. Scott. In the words of Prof. Hogg:

It seems to me that the best interpretation of what happened in 1982 was that it overtook the ruling in the *Upper House Reference*. In other words, the 1982 amending procedures now say explicitly which changes to the Senate cannot be accomplished unilaterally by the Parliament of Canada; they are the four matters in section 42 that I mentioned earlier. Other aspects of the Senate can be changed under section 44.(4:36-37)

Other witnesses adopting a variation of this approach to statutory interpretation were the Honourable Gérard-A. Beaudoin and Gérard Tremblay. It is noteworthy that a number of the political scientists and other witnesses who focussed on institutional issues also took this approach. In the words of Mr. Seidle: "If in doubt, should it be referred to the Supreme Court of Canada? First, I do not think there is any doubt on section 44 [...] the amending formula, in comparative terms is very clearly drafted."(1:38-38)

The second interpretive approach, which was raised in the course of the Committee's proceedings but found little support among the constitutional law experts, holds that in addition to the four matters where the Constitution specifically requires provincial agreement, there is a further restraint on Parliament's power to amend the Constitution in relation to the Senate. Parliament cannot act on its own if an amendment would affect the "fundamental features, or essential characteristics" of the Senate. This approach incorporates the reasoning of the Supreme Court of Canada in the *Upper House Reference*, as discussed in the Constitutional Background section of this report.

Witnesses who favoured this approach paid particular attention to the length of the term limits proposed in Bill S-4, because of the possibility that they could undermine a central role of the Senate in providing "sober second thought" within the legislative process.

They also explored the implications of renewable terms for a second fundamental feature of the Senate: its relative independence.

Professor Guy Tremblay from the Faculté de droit, Université de Laval, in a short written submission to the Committee, expressed the view that Parliament could not act alone in reducing Senate tenure. He rejects the view that section 44 of the 1982 Act has overtaken the *Upper House Reference*. Bill S-4, in his view, would alter a fundamental feature of the Senate as it would affect one of the roles originally contemplated for the Senate, namely as a house of sober second thought.

Even among witnesses who attach continuing importance to the *Upper House Reference*, there were differing views about its implications, however. In the view of Professor Monahan, the specific amending procedures in the *Constitution Act, 1982* dealing with Senate tenure have superseded the *Upper House Reference*, because they reflect an attempt to codify those matters which the Court regarded as “essential characteristics” of the Senate.(5:8) He argued, however, that action by Parliament on its own to establish term limits for senators would be consistent with the pre-1980 or pre-1982 situation since, in that period (in 1965), Parliament enacted amendments to the Constitution affecting Senate tenure, when a retirement age of 75 was introduced.

Similarly, Warren Newman, General Counsel, Constitutional and Administrative Law Section, Department of Justice Canada, commented on the continuing relevance of the *Upper House Reference*. While he indicated that he had no hesitation in concluding that Bill S-4 came squarely within the amending procedure in section 44, in response to questions from the Committee, he described the case as a “very important precedent.”(2:29) He stated that the text of sections 42 and 44 of the *Constitution Act, 1982* is clear that any changes to the essential characteristics of the Senate would require a complex constitutional amendment involving the provinces. He submitted, however, that since the enactment of the new amending procedures in the 1982 Act, the essential characteristics are laid out in section 42, “for the most part.”(2:27) He added that an interpretation of sections 42 and 44 of the 1982 Act would be incomplete without considering the Court’s comments in the *Upper House Reference*. According to Mr. Newman, it is a matter of degree whether a reduction of Senate terms would affect an essential characteristic of the Senate, and thus require the more complex amending formula in section 38(1) of the 1982 Act. A one year term, for example, would not pass constitutional “muster.”(2:28)

Prof. Heard cautioned that while he believes that section 44 permits Parliament to act alone in reducing Senate tenure, it is possible that the Supreme Court of Canada could place some limits on this exclusivity, over and above those limits already prescribed by section 42. The Court could draw upon the *Upper House Reference* and prohibit Parliament from altering the essential characteristics of the Senate or Parliament. Given the doubts raised about the effect of the *Upper House Reference* on Parliament’s exclusive amending power and the lack of recent guidance from the Supreme Court of Canada, Prof. Heard submitted that it would be prudent and preferable to assume that the *Upper House Reference* is still valid. Otherwise Parliament would be free to reduce Senate tenure to “such absurdly short terms that the upper house could lose all meaning.”

Prof. Heard expressed the view that a renewable, shortened Senate term would be a “direct threat” to the independence of senators and would change an essential characteristic of the Senate. He indicated that this aspect of Bill S-4 is the most problematic from a constitutional perspective and (as seen above) called for amendments to address this problem.

Representing Diversity

A number of witnesses argued that the Senate has come to play a unique role in the representation of minority groups, especially those who are typically underrepresented in the House of Commons.(1:28) Prof. Franks, among others, cautioned the Committee about the danger that an electoral system for the Senate could impede its capacity to represent such minorities, unless specific arrangements are made to achieve minority representation. Mr. Seidle supported this concern, but drew attention to several approaches that could partly address it. He noted that proportional representation systems in some countries require political parties to alternate women and men on the lists of candidates from which representatives are chosen, while others provide for the representation of aboriginal peoples by designating seats for this purpose. Including some appointed seats within an elected legislature was also mentioned as a means to ensure minority representation.(1:42-43)

Several strong proponents of an elected Senate, such as Alberta’s Hon. Gary Mar, were sceptical about the likelihood of obtaining consensus about a group representation formula in the context of negotiations about an electoral process.(3:75) Richard Simeon, Richard Simeon, William Lyon Mackenzie King Visiting Professor of Canadian Studies, Weatherhead Centre for International Affairs, Harvard University, argued that the representation of minorities that he termed “...the electorally disadvantaged” has emerged as a legitimate purpose for the Senate, and warrants strengthening. This could be achieved, easily and in the short term, through a reformed appointment process, perhaps involving a Senate nominating council in each province, made up of members of the House of Commons representing that province as well as members of the provincial legislature.(4:61)

Advisory Elections

(a) Institutional Issues

In his September 7, 2006, appearance before the Committee, Prime Minister Harper argued that the government’s broader accountability and democratic legitimacy objectives cannot be met without some form of electoral process for senators. Reflecting this, he declared: “As yet another step in fulfilling our commitment to make the Senate more effective and more democratic, the government, hopefully this fall, will introduce a bill in the House to create a process to choose elected senators.”(2:8)

Numerous witnesses supported an elected Senate, arguing broadly that to be effective within a democratic political process, the Senate requires the legitimacy that would be provided by elections. Thus, in the words of Mr. Whyte: “The case for Senate reform is

overwhelming. Political power in legal democracies is accountable power.”(4:53) He went on to argue that the fact that senators are unelected undermines the Senate in four related ways: it does not reflect democratic choice; it receives minimal attention from the media or public; there is popular distrust of senators, and confusion about who they really represent; and senators are not accountable to Canadians for the work that they do. Mr. Gibson said that it was clear to him that elections to the Senate would be “unacceptable without term limits,” but that it was equally clear that term limits are “unacceptable without an electoral system.”(4:9)

The Committee also received opinions on the appropriateness of eight years as the interval between advisory elections. Prof. Azjenstat, argued that eight-year terms should be avoided because they could lock Senate elections into the same schedule as elections for the House of Commons (under proposed legislation to establish a fixed election date), which would tend to make an elected Senate to similar to the House of Commons. She recommended 9 year non-renewable terms. In contrast, a number of proponents of an elected Senate argued that 8 years is too long. According to Mr. Whyte: “Six years represents about as much distance between the term of government and the Senate appointment as I feel the traffic will bear. Electing half the Senate every three years helps compress the responsibility lines between the government and the legislators.”(4:56)

Several witnesses expressed opinions about the kind of electoral system that might be appropriate for Senate advisory elections. There was broad agreement that a conscious effort should be made to differentiate these elections from those employed for the House of Commons, so as to minimize the danger that the Senate might merely duplicate the representation provided by the House. Proportional representation, which would ensure that public support for the various parties is accurately reflected in the Senate, was mentioned favourably by a number of witnesses. Prof. Simeon, for example, stressed the importance of getting the electoral system right, if the move to an elected Senate is made: proportional representation could be designed to foster diverse representation, as well as more accurately reflecting the preferences of voters. On the other hand, a *seriatim* process, in which a province-wide election is held whenever a Senate vacancy occurs would reproduce and exacerbate the under-representation of minority views that already occurs in House of Commons elections.(4:61-62) Daniel Pellerin, Visiting Assistant Professor, Political Science Department, Colgate University, provided the Committee with a detailed proposal for indirect elections (by regional groupings of provincial legislators), which he argued would ensure the distinctiveness of the composition of the Senate, and ensure that it would complement rather than duplicate the representation of the House of Commons.(4:88) Indirect elections were favoured, for similar reasons, in a written brief received from David Goetz, of Ottawa.

The Hon. Gary Mar provided the Committee with an extensive review of the rationales supporting Alberta’s longstanding commitment to a Triple “E” Senate. Ultimately, this would require a formalized (i.e. mandatory rather than merely advisory) election process which, in the Alberta model, would involve elections held by each province, with candidates running either as independents or as members of provincial political parties, so as to maximize the likelihood that the Senate will serve as a forum for representing

provincial interests. His view was that a federally-run electoral process would inevitably involve federal political parties, and tend to make the Senate "...a mere echo of the House of Commons rather than an independently elected body with a separate and different composition and perspective." (3:64) In response to questioning, he did not flatly reject a federal election process. However, he stressed that a provincial process would be better.

A broader concern about elections of any kind – that they could lead senators to assert a democratic mandate that would bring the Senate into conflict and potential deadlock with the House of Commons – was also discussed. Prof. Franks suggested that the Senate could adopt procedural constraints that would govern its use of the power to reject legislation from the House of Commons, and thus reduce this threat. (*brief, p. 7*) For Prof. Ajzenstat, the dynamic that an elected Senate might reflect remains unclear, but an appointed Senate avoids this danger. (1:77-78) Prof. Scott also expressed concern about Senate elections, arguing that they risk disruption of an acceptably functioning parliamentary system through the creation of a more assertive Senate. (5:68)

(b) Constitutional Implications

The possibility that advisory elections would require a constitutional process involving provincial ratification was raised by several witnesses, including Mr. Seidle and Prof. Resnick. For the latter, this prospect was decisive. He described the Constitution as "...something of a third rail in Canadian politics," and expressed strong doubt that Canadians are ready for broad constitutional reform at this time. (3:26)

This issue affects the likelihood of such elections, and the length of time that may be required to establish them. It is therefore relevant to the Committee's consideration of Bill S-4, and the Committee has accordingly welcomed views from the witnesses who appeared before it.

The method of selecting senators is one of the listed exceptions to Parliament's exclusive power to amend the Constitution as it relates to the Senate. The constitutional question raised by advisory elections, or any form of consultative selection process, is: do they constitute alterations to the method of selection of senators? According to witnesses who appeared before the Committee, the answer depends upon the extent to which the Prime Minister's discretion to recommend individuals to serve as senators is fettered.

It appears to be undisputed that the Prime Minister's power of recommendation that arises by constitutional convention cannot be fettered by ordinary legislation. This point was made by several expert witnesses including Professor Hogg, who emphasized that any legal fetters on the Prime Minister's discretion would breach the Constitution of Canada. (4:41) If, however, all that is involved is a process by which to select a pool of people, from which the Prime Minister could make a selection, then there would not likely be any objection on constitutional grounds. Professor Monahan took essentially the same position in his evidence (5:12-13), as did Professor Scott. (5:67-68)

Mr. Pelletier, on behalf of the government of Quebec, cautioned that any proposal to provide for an elected Senate would require an amendment to the Constitution and concurrence of the provinces (presumably under the procedure in section 42). He refrained, however, from attempting to provide a definitive answer in response to questions about whether a consultative process or advisory election process would require provincial agreement, in the absence of knowledge about the details of such a process. He did, however, indicate that the answer to such a question would depend upon whether the consultative process had the indirect effect of transforming the Senate into an elected body.(5:89)

Mr. Pelletier enlarged on the significance of the Court's opinion in the *Upper House Reference*. He expressed the view that the Supreme Court of Canada established that the Senate, in its essential characteristics, is based on a compromise at the time of Confederation in establishing a federal system. The original mandate of the Senate as a defender of regional or provincial interests imposes a further limit on the exclusive powers of Parliament in respect of Senate reform.(21 September 2006, 5:85) Mr. Pelletier emphasized that any reforms to the Senate, in his view, must conform to the role intended for the Senate to reflect regional and provincial interests, the interests of minorities and what he described as the "Canadian duality."

There was general agreement that Bill S-4 is not linked to prospective advisory election legislation in any way that precludes consideration of the Bill as a stand-alone measure. Professors Hogg and Monahan, were of the view that Bill S-4 could survive as a stand alone measure, regardless of whether the government proceeds with legislation on a consultative process or not. Professor Monahan, in particular, affirmed that Bill S-4 is a valid stand alone measure. It does not appear to be linked to any other piece of legislation, in his view. This view was shared by former Senator Beaudoin.(5:26)

Additional Matters

Mr. Seidle recommended that Bill S-4 be amended to remove the \$4,000 property qualification that senators are presently required by the Constitution to meet. At the time of Confederation, this requirement limited membership in the Senate to possessors of significant personal wealth. According to Mr Seidle, it should be seen as an "odious anachronism," although in practice it is primarily an inconvenience to appointees who have to make special arrangements to meet it.(1:33)

Prof. Heard drew attention to Bill S-4's prospective elimination of the mandatory retirement age of 75, and suggested that this would be a mistake. He argued that, while life expectancy rates have been increasing over the last century, a mandatory retirement age of 75 is relatively high and responds to the reality that debilitating infirmities and illnesses become increasingly frequent in this age range. Prof. Heard called for the reinstatement of a mandatory retirement age of 75. Otherwise, contrary to its objectives, the Bill would "...abolish the one change we have had since Confederation that actually did achieve bringing some new life into the Senate."(3:39)

The Process of Reform

The Committee was told by Prime Minister Harper that Bill S-4 is a step in the reform of the Senate, and a form of advisory elections is planned for the near future. While many witnesses alluded to the challenges posed by comprehensive reform initiatives that have occurred in the past, several also raised concerns about an incremental approach. Prof. Franks, among others, stressed that the major Senate reform issues – terms in office, the distribution of seats, the method of selection and the powers of the Senate – are interrelated. “The four areas of reform are inseparably related to one another. They need to be considered together.”(*brief, p. 1*) While this view did not prevent Prof. Franks from supporting Bill S-4, similar concerns led Mr. Whyte to argue that the bill is “counter productive to reform and should not be pursued.”(4:63)

Other witnesses shared concerns about a piecemeal approach to reform. Mr. Gibson told the Committee there is “a rule of complex systems in which you cannot change only one thing.” He went on to testify that

Many apparently simple and innocuous changes in complex systems can have unintended consequences. The democratic governance of the Canadian federation is exactly such a complex system, and Bill S-4 would be exactly such a change. I would suggest, ... that it be handled with all the caution that that implies.(4:12)

In further testimony, Mr. Gibson added that “serious Senate reform cannot be incremental. These things are so intertwined and so many tradeoffs are involved, you have to deal with them all at once.”(4:19) In similar vein, Professor McCormick argued that S-4 represents “minor jiggling to an existing system which has some strengths and some weaknesses.” He added that “maybe we should step back rethink about it a little bit.”(4:14) Both Mr. Gibson and Prof. McCormick expressed the view that beginning the process of Senate reform by dealing with length of senatorial term represents dealing with the simpler, more tractable issues first, leaving more difficult aspects of reform until later. This approach, in their opinion, would merely make the harder issues more difficult to resolve. An opposite approach involving consideration of the larger and more contentious issues first would make it even easier to deal with simpler issues later on. (4:31)

A related view was expressed by Mr. Seidle, who argued that the government has not communicated a vision of what the Senate will ultimately become, and that unless we know what the destination of this voyage is intended to be, it is very difficult to make good decisions along the way.(1:33-34) It is noteworthy, however, that this concern did not lead him to qualify his support for Bill S-4. Instead, he called for the commencement of a new national conversation about the Senate, and what Canadians want its mission to be. Such an exploration could address, and might also help to determine, the process to be followed in achieving comprehensive reform as well as the direction it should take.(1:34)

In contrast, some other witnesses singled out the incremental approach to reform as a positive aspect of Bill S-4. Prof. Simeon, for example, disagreed with witnesses who called for comprehensive reform, arguing that the growth of democracy in countries such as the U.K and Canada has happened in incremental steps. Especially if the focus is on improving upon existing strengths of the Senate, such as its sober second thought function, long-term policy studies and technical review of legislation, incremental reform can bring meaningful improvements with minimal risks.(4:70) Mr. Gibbins applauded Bill S-4, partly because it buys time that could enable more careful thought than has yet occurred about the kind of electoral process needed to support the role of the Canadian Senate. More immediately, he praised Bill S-4 as demonstrating that incremental change is possible:

I have been deeply frustrated in recent years by the commonly made argument that, yes, Senate reform is desirable, but it must be comprehensive; because it must be comprehensive, it involves constitutional reform; and because constitutional reform is impossible, any movement on Senate reform must be impossible. ...Bill S-4 demonstrates to me that modest reforms are possible, that we can begin the process without being terrified about what might await us further down the road.
(3:7)

Mr. Gibson and Prof. McCormick called for an approach similar to that called for by Mr. Seidle, advocating the creation of a consultative mechanism modelled after the citizens' assembly exercise in British Columbia. Such an assembly, they proposed, could be seized with the subject of Senate reform and whose recommendations could be subject to a national referendum. Mr. Gibson said that a fundamental premise underlying the work of the British Columbia citizens' assembly was that "talking about reforming an electoral system is a clear conflict of interest for politicians," a premise that has application with regard to Senate reform. As he told the Committee, "[f]undamental institutions of democracy really belong to the people, not to the politicians."(4:23)

OBSERVATIONS AND CONCLUSIONS

Parliamentary institutions are themselves inherently evolutionary. Based largely on convention and precedent, they have evolved from those of a centralized and powerful European monarchy to those of a modern North American federal democracy with remarkable continuity, and continue to evolve today to allow a larger role for communities and individual members.

This evolutionary pattern has become ingrained in the Canadian temperament. On several occasions in our history, Canadians have been invited to stray from this path, to break with the past, to join with others or to abandon each other. The final verdict of the people has always been to keep the links unbroken, with the past and with each other.

The Canadian way is the path of gradualism, flexibility and liberty.

Special Joint Committee of the Senate and the House of Commons
on a Renewed Canada, *A Renewed Canada*, February 1992, p. 7-8.

I believe in Senate reform because I believe in the ideas behind an upper house.

Prime Minister Harper, Proceedings of the Special Senate
Committee on Senate Reform Issue 2 – Evidence, 7 September
2006

A Vision To Guide Reform

One hundred and thirty nine years have now passed since Canada came into being. The first steps toward the level of democracy we now enjoy began earlier, in the British North American colonies, with the creation of popularly elected assemblies. Elected representative government had long been sought after and was still recent in the colonial experience.²⁸ However, at this stage, colonial governors appointed by Great Britain still exercised executive power with the advice of executive councils that they themselves appointed.

It was only in the 1840s, following rebellions in Upper and Lower Canada, that Britain instituted responsible government for its North American colonies, and not through a formal Constitution but by way of instructions issued to governors by the Colonial Office in London.²⁹ The establishment of the principle that the executive functions of

²⁸ Representative institutions were first established in Nova Scotia (1758), Prince Edward Island (1769) and New Brunswick (1784). Elected lower houses were created for Upper and Lower Canada by the *Constitutional Act* of 1791 –not in or by the colonies, but by Great Britain.

²⁹ Responsible government was implemented in Nova Scotia in 1848 followed shortly after by the United Province of Canada.

government be performed by members of a popularly-elected assembly – responsible government -- witnessed the entry of the “democratic core of British parliamentary government” into Canada’s constitutional system.³⁰ The institutional foundations for the Canada that emerged in 1867 were thus set in the fading days of colonialism.

In the latter decades of the nineteenth century, however, democratic principles of government were still relatively new and untested. Indeed, democracy was regarded with some caution among significant and influential portions of colonial society and this cautious view was shared by those who advocated the move toward union of the British North American colonies.³¹ Thus, the mechanisms created by colonial representatives to give practical expression to democratic principles as the basis for the new country included institutional checks and balances and restrictions on the extent of democratic participation.

The franchise was limited, as was the ability to seek and attain elected office. Large parts of Canadian society were excluded from participation and were thus not represented in deliberative bodies. And the Senate, inspired by the British House of Lords, was purposefully created as a check on the popularly elected House of Commons. In words now familiar to many Canadians, Sir John A. Macdonald said of the Senate that

There would be no use of an upper house if it did not exercise, when it thought proper, the right of opposing or amending or postponing the legislation of the lower house. It would be of no value whatever were it a mere chamber for registering the decrees of the lower house. It must be an independent house, having a free action of its own, for it is only valuable as being a regulating body, calmly considering the legislation initiated by the popular branch and preventing any hasty or ill-considered legislation which may come from that body, but it will never set itself in opposition against the deliberate and understood wishes of the people.³²

Canadians today would be hard pressed to consider the Canada of 1867 a fully mature democracy. But Canada’s Constitution has, to paraphrase Lord Broughton, ripened and endured. And so has Canada’s democracy, which has now evolved and become more comprehensive. The franchise and the ability to hold elective office has been expanded to include women and minorities and the Constitution, once regarded as belonging to governments, is now seen by Canadians as theirs.

³⁰ Peter H. Russell, *Constitutional Odyssey: Can Canadians Be a Sovereign People?*, University of Toronto Press, Toronto, 1992, p. 15

³¹ Russell writes that there was “scarcely a whisper of popular sovereignty in Canada’s Confederation movement.” Ibid, p. 12. This does not mean, however, that the impulses of Canada’s founders were anti-democratic. As one of the Committee’s witnesses, Professor Janet Ajzenstat writes: “It is sometimes suggested that Canada’s founders rejected democracy altogether. Wrong. The system of checks and balances described in the 1867 Act [Constitution Act] is supremely a formula for liberal democracy.” Azjenstat, “Origins of the Canadian Senate,” *Dialogues*, summer 2006, p. 5.

³² Canada, Legislative Assembly, February 6, 1865, cited in *Canada’s Founding Debates*, Janet Ajzenstat, Paul Romney, Ian Gentles, and William D. Gairdner, editors, Stoddart Publishing Co. Ltd., Toronto, 1999, p. 80.

Despite the criticism that the Senate is frequently subjected to, it has performed remarkably well and demonstrated an ability to adapt to changing circumstances. As an institution, contrary to some assertions, the Senate has not been oblivious to the world around it but has been quite attuned to the expectations of Canadian society. As our democracy and constitutionalism have matured, so has the Senate evolved in keeping with changing perceptions about the scope and role of representative institutions.

The Senate has also evolved to become more reflective of the makeup of Canada. In February 1930, Senator Cairine Reay Wilson became the first woman appointed to the Senate.³³ Thirty-three women now sit as senators. The first senator of Aboriginal birth was appointed to the Senate in 1958 – two years before the federal franchise was extended to Aboriginals living on reserves.³⁴ There are currently seven senators who are Aboriginal Canadians.

Senators also come from a wide variety of professional backgrounds. Although the legal and business professions have been most represented (236 lawyers and 107 businesswomen and men, including business executives), farmers (88), physicians (59) teachers (53) authors (50) journalists (47), professors (37) and executives, both business and other (27) have served Canada and Canadians in the Upper House.³⁵ Most of these individuals have come to the Senate following years of practice in their professions; many of them have already served in other levels of government, as both elected and non-elected officeholders. As C.E.S. Franks observed in his classic work *The Parliament of Canada*, “many extremely able and experienced Canadians sit in the Senate.”³⁶ Another scholar of Canadian politics, Dr. J. R. Mallory, has written that it should not be forgotten that

The Senate contains a number of former ministers and M.P.s with long experience of public life and expert knowledge of many highly technical branches of law and administration. Their contribution to the consideration of legislation is not a negligible one, and is one well worth retaining.³⁷

As the Senate has evolved, it has made a valuable contribution toward good governance in Canada. As the founders foresaw, the Senate has been an effective revising chamber, making technical changes that improve the texts of legislation coming from the House of Commons without introducing new principles or modifying the original intent of a bill.³⁸ Like other aspects of the Senate’s work, its work as a revising chamber benefits from the Senate’s capacity to combine a degree of individual independence with the practice of the government-opposition dynamic, supported by a procedural environment that enables

³³ Canadian women won the right to vote in federal elections in 1918.

³⁴ Senator James Gladstone, Independent Conservative, appointed 31 January 1958.

³⁵ Source, Library of Parliament, Parlinfo, 10 October 2006.

³⁶ C.E.S. Franks, *The Parliament of Canada*, University of Toronto Press, Toronto, 1987, p. 189.

³⁷ J.S. Mallory, *The Structure of Canadian Government*, Gage Publishing, Toronto, 1984, p. 258.

³⁸ Franks, 1987, p. 190.

opposition parties to exert an influence beyond their numbers. This ensures rigorous scrutiny and full debate of legislative measures, to the benefit of all Canadians.

Senators have also made an invaluable contribution toward policy making, principally through their work in Senate committees. The reports of many Senate committees have attracted praise, and are of continuing value to those who participate in making public policy. Among the reports that come immediately to mind are: the Special Senate Committee on Poverty (Croll Committee) landmark study released in 1971; the report of the Senate Special Committee on the Mass Media (Davey Committee) tabled in late 1970; the Senate Special Committee on Science Policy (Lamontagne Committee) whose report was released in three volumes in 1970, 1972, and 1973 respectively; and *Soil at Risk*, a significant 1984 report of the Standing Senate Committee on Agriculture, Fisheries and Forestry. More recently, the work of the Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology on the health care system in Canada, including the 2006 report on mental health, mental illness and addiction, are widely recognized as leading contributions in the ongoing effort to improve the delivery of medical services for Canadians. All of these, as well as many other reports produced by Senate committees, have enriched our understanding of important policy issues and provided concrete solutions to resolve seemingly intractable problems.

Conclusions

In her testimony before this Committee, Prof. Azjenstat indicated that the “general aim of reform should be to look back as well as forward.” (Issue 1, 6 September 2006) Looking back, it is clear that the Senate has been a remarkably successful institution that has managed to complement, rather than complicate, the work of the democratically elected House of Commons. One has to be mindful of this success, cognisant of its various sources, and careful when contemplating reform to ensure that changes build on the Senate’s institutional strengths while minimizing its shortcomings. Members of the Committee have attempted to meet this standard in their deliberations upon the subject-matter of Bill S-4, and have arrived at several conclusions that we believe can contribute to further consideration of the Bill in the Senate, and elsewhere.

Conclusion 1: Reference to the Supreme Court

Desirable as evolution within the framework of democratic principles may be, many have expressed concerns about the ability of Parliament, unilaterally and without the express support of provincial legislatures, to proceed with the creation of limited terms for senators. Based on the legal advice it has received, the government is firmly of the view that the change being proposed in Bill S-4 can be accomplished under the amending formula in Section 44 of the *Constitution Act, 1982*, as envisioned in the Bill. Under this Section, Parliament can “exclusively” amend the Constitution in relation to the executive government of Canada, the Senate and the House of Commons.

Our discussions with constitutional scholars and legal experts have yielded, for most members of the Committee, convincing arguments that the government has chosen the correct approach to making this change. These witnesses generally felt that the

Constitution was sufficiently clear on this matter and that a reference to the Supreme Court of Canada to clarify and resolve the matter is not required.

Bearing in mind that it is the subject-matter of the bill that has been referred to the Committee, most Committee members have concluded that there appears to be no need for additional clarity on the constitutionality of Bill S-4 as a condition precedent to the Senate proceeding with the consideration of the Bill as proposed.

Conclusion 2: Term Limits for Senators

While a variety of views were expressed about the desirable length of a senatorial term, virtually none of our witnesses dismissed the creation of a term limit *per se* and, indeed, most strongly supported it. These witnesses pointed out that limited terms would dispel the image, so harmful to the Senate, of “jobs for life,” and re-invigorate the Senate with a constant influx of fresh ideas. Most members of the Committee found these assertions to be persuasive.

The Committee also notes that, in previous deliberations on the Constitution of Canada, various committees of the Senate have unanimously favoured the creation of limited terms for service in the upper house of Canada’s Parliament. In the view of most Committee members, the arguments made in these reports remain sound.

Accordingly, following careful deliberation on the subject-matter of Bill S-4 and finding no reasonable grounds to withhold approval in principle, most Committee members endorse the underlying principle of the bill: that a defined limit to the terms of senators would be an improvement to Canada’s Senate.

The Challenging Trade-Offs Of Senate Reform

As the “What We Heard” Section of this report makes clear and as one might expect, our expert witnesses differed extensively among themselves concerning the details of Bill S-4. Views varied widely concerning the advantages and disadvantages of an eight year term, preferable alternatives, and the renewability of the terms. Furthermore, witnesses disagreed over whether terms appropriate for an appointed Senate are likely to continue to be appropriate for one that is, in whatever fashion, elected.

Taken by themselves, these differences suggest a preliminary conclusion. There may be no single “right answer” to questions about the particulars of Bill S-4. If there were, we would have expected it to be apparent among the reasonable cross-section of experts in relevant areas of scholarship who appeared before the Committee during its hearings.

Subsequent deliberations among Committee members, equally, did not result in agreement about the answer to these questions. Rather, they pointed to a series of trade-offs that are reflected in the contending views of witnesses, and appear to be embedded in the basic options that are available for reform of the Senate. Key trade-offs involved in selecting a term limit for senators are as follows:

- Lengthy terms tend to foster institutional memory and independence, and thus support the Senate’s capacity for sober second thought, but also preclude early removal of senators who are not serving the public interest.
- Shorter terms increase the turn-over of senators and will tend to make the Senate more vibrant and (in an elected Senate) reflective of public opinion, but are less supportive of the Senate’s sober second thought role.
- Renewable terms would enable some senators to serve for lengthy (cumulative) terms, thus achieving the advantages of longer terms but, on the other hand, would tend to constrain the independence of senators by making lengthy terms conditional upon external decisions to re-appoint (by the Prime Minister or, in an elected Senate, by voters).
- Non-renewable terms foster independence and support the Senate’s sober second thought role, but remove accountability (either to a Prime Minister for re-appointment, or to voters at election time) and may allow individuals to lapse into inactivity or inattention to the public interest.
- Appointed terms can vary highly in length, while most electoral systems require a relatively short term (enabling the frequent renewal of democratic mandates). The term length appropriate for an appointed Senate may therefore not be appropriate for an elected Senate.
- An elected upper chamber would possess democratic legitimacy, but elections reinforce partisanship (because of the central role of parties in elections), and may thus create barriers to the “sober second thought” function and policy studies requiring long time-frames. Also an elected body might feel obliged, by its democratic mandate, to oppose the House of Commons, resulting in deadlocks.
- An appointed upper chamber enables the deliberate representation of designated groups and minorities, and the time of its members is not taken up by electoral and constituency demands, but it may lack the legitimacy to uphold regional and other interests against the elected House of Commons, and members may not have an incentive to invest themselves heavily in its work.

Proposals, including the term limit proposal set out in Bill S-4, seek to achieve a desirable balance between the competing advantages involved in the various trade-offs. These trade-offs are not simple, and Committee members continue to have diverse views concerning them. The following table provides, for consideration by senators and others, the major design options recommended by witnesses before the Committee.

Issue	Rationale	Recommendation
Eight-year terms	Circulation of ideas and people, allows time to get up to speed, but not to coast.	Accept.
	Not fully compatible with sober second thought, strength of corporate memory roles.	Amend to a longer term.
	Appropriate terms for an appointed and elected Senate may be different, therefore create two stages.	Amend to provide for a longer term, with provision for shorter terms upon joint address of the two Houses of Parliament.
Renewability of terms	Needed in order to allow people to be re-elected in advisory elections.	Accept.
	Needed and should be explicit.	Amend bill to state that terms are renewable.
	Could undermine the independence of senators, and thus the role of the Senate	Amend bill to provide that terms are not renewable.
Advisory Elections	Needed, as a basis for increased legitimacy, and greater effectiveness within the legislative process.	<p>Recommendation could state general requirements for government to take into account:</p> <ul style="list-style-type: none"> • minority representation, • provincial representation (or regional), • proportional representation,

		<ul style="list-style-type: none"> • minimization of partisanship (single transferable vote systems).
	Dangerous. Could lead to overassertive Senate, deadlocks with House, and erode “sober second thought” role.	Recommend that government not proceed with election legislation, retain appointed Senate.
Additional changes	Thirty year age requirement is discriminatory.	Amend bill to add a provision deleting this from the <i>Constitution Act, 1982</i> .
	Removal of mandatory retirement at age 75 conflicts with the intent of the Bill.	Amend bill to restore mandatory retirement at age 75.
Additional actions	National debate about the Senate and its purposes is needed as a basis for comprehensive reform.	National debate be initiated by government.

In the course of its deliberations, the Committee has also been made aware of the recent proposal to reform the British House of Lords (see Part I, “Institutional Background”). This proposal appears to offer a very distinctive approach to the trade-offs of Upper House reform, and may warrant further examination as the Senate proceeds with its consideration of Bill S-4. The proposal to elect 70% of the House of Lords to non-renewable 12-year terms provides a measure of elected legitimacy, but because of the length of the terms, their non-renewability, and the presence of the 30% of Lords who would remain unelected, the House of Lords would not acquire a sufficient degree of legitimacy to challenge the House of Commons or deadlock Parliament. As well, the existence of an appointed 30% could enable deliberate representation of designated groups and minorities, including the people of lengthy political experience who make a distinctive contribution to the Senate today, and the non-renewability of the term would

ensure that election-driven party activity would not deflect Senate time from the “sober second thought” function and long-term committee studies.

Advisory Elections – Some Observations

Bill S-4 is silent on the subject of advisory elections but, during his appearance before the Committee, the Prime Minister indicated the government’s intent to establish a form of consultative or advisory process for use in the selection of senators.

Witnesses were uniform in their opinion that the reform goals set by the government are desirable, and agreed with the Prime Minister that Bill S-4 by itself would not achieve them. Rather, in order to fulfill the overall intent of reform, some means by which the preferences of Canadians could be taken into consideration when Senators are named needs to be established. Members of the Committee also agree with witnesses who advised that the details of such a process will need to be very carefully developed, in order to achieve the desired advantages while preserving important strengths already realized by the Senate today.

Over the years, the existence of an appointed Senate has allowed for the representation of various segments of the Canadian population that do not readily find representation in the House of Commons. This is an important contribution, allowing the Senate to complement the representation provided by the House of Commons within Canada’s democratic process. Any means chosen to achieve a more democratic Senate should avoid disturbing this characteristic and, if possible, enhance it. While the first-past-the-post elections used for the House of Commons are not congenial to the representation of minorities, proportional representation models, for example, employ lists of candidates that can be designed to favour the election of representatives of minorities and disadvantaged groups.

Another concern that preoccupied the Committee involved a second characteristic of the Senate – the minor role that partisanship plays in its deliberations. The Senate acts as an institution in which multiple perspectives, including party loyalty, come into play and provides an atmosphere in which issues can be examined in a relatively non-partisan way. This also, from the Committee’s standpoint, is a feature of the Senate which can and should be retained when embarking on changes intended to make the upper house more democratic in nature. Electoral systems enabling voters to assign preferences to individual candidates across party lines do not eliminate parties or partisanship, but they foster attention to the merits of individual candidates as well as political parties, and might thus be distinctively appropriate to the culture of the Senate.

Finally, Committee members believe that the development of any consultative or advisory election process must be carefully considered with a view to the constitutionality of such a process. Prof. Hogg and other expert witnesses who appeared before the Committee indicated that the creation of an advisory election process could require resort to the “7/50” amending procedure (section 38(1) of the *Constitution Act, 1982*) if it were found that the existence of an advisory election process fettered the discretion of the Prime Minister to recommend senators. Such an amendment could not

be undertaken under section 44 of the *Constitution Act, 1982*. On the other hand, if the process only results in the selection of a pool of candidates from which the Prime Minister were free to choose individuals to recommend to the Governor General, then constitutional concerns may not arise. As the presentation made by the Hon. Benoît Pelletier, Quebec's Minister of Canadian Intergovernmental Affairs, clearly indicates, this concern is not merely constitutional, but potentially intergovernmental and political. We commend it to the government's attention, as advisory election legislation is developed.

Concluding Remarks

Like many of the witnesses who appeared before us, including the Prime Minister himself, members of this Committee believe that while the Senate needs to be reformed because of its shortcomings, it is worth reforming because of its strengths.

Over the years, the Senate has evolved to make a unique contribution to the Canadian democratic process, providing representation that complements that of the House of Commons by reflecting, in particular, the minority regions and the social diversity that has come to be a central part of the Canadian identity. Its "sober second thought" role, involving technical revisions to legislation and long-term policy studies, also benefits from the vast experience of its members, in politics and government as well as a wide variety of other walks of life.

Our support for the approach of incremental reform reflected in Bill S-4 reflects these institutional realities, as well as the political and intergovernmental challenges associated with more fundamental reform. It also responds to a new openness to constructive alternatives that we have noted among those who contributed to our hearings, in which a number of longstanding advocates of the Triple "E" senate reform model expressed interest in other options. Bill S-4 represents a new option, for practical change. We believe limited terms for Senator can build on existing strengths of the Senate, and help to unlock its unrealized potential.

If the Government of Canada is considering further reforms, as suggested by Prime Minister Harper when he appeared before this Committee, we are hopeful that such reforms will continue the momentum created by Bill S-4. However, careful attention will need to be given to major technical challenges in order to get the consultative process for selecting Senator right, balancing the difficult trade-offs and responding to the constitutional considerations that are identified in this report.

In any reform of the Senate, special attention needs to be given to the representation of aboriginal peoples, the northern and coastal inhabitants, official languages minorities, visible minorities, persons with disabilities and women.

In addition, the representation of the first inhabitants of Nunavik needs to be addressed. These people have been formally without representation in the Senate since the boundaries of Quebec were extended to include these lands, but the

boundaries of the 24 senatorial districts of Quebec were not adjusted to include what is now known as Nunavik.

Finally, members of this Committee wish to note that its work on Bill S-4, as well as its report on the Murray-Austin motion referred to the Committee on June 28, 2006, represent only a beginning of the “comprehensive review of Senate reform” that the Committee was established to undertake. Other issues of incremental reform that the Committee proposes to address in the near future, as it proceeds with this work of comprehensive review, include:

- Correction of the loss of representation to Nunavik, in Northern Quebec, that occurred when the modern boundaries of Quebec were established without changes to the boundaries of the Quebec senatorial districts;
- An examination of s. 26 of the *Constitution Act, 1867*, which provides for the appointment of 4 or 8 additional senators (to enable a Prime Minister to overcome deadlocks);
- A review of rules relating to absenteeism and other unacceptable conduct in s. 31 of the *Constitution Act, 1867*, to ensure that they are both fair and effective;
- A review of the property qualification, and of the related provisions in the *Constitution Act, 1867* that require each of Quebec’s 24 senators to hold property valued at \$4000 in one of the 24 divisions established in that province;
- The possible election of the Speaker of the Senate; and
- Development of a model for a modern elected Senate.

APPENDIX A – WITNESSES (in order of appearance)

Wednesday, September 6, 2006

C.E.S. (Ned) Franks, Professor Emeritus, Queen's University

Leslie Seidle, Senior Research Associate, Institute for Research on Public Policy

Janet Ajzenstat, Professor Emeritus, Political Science, McMaster University

Roderic Beaujot, Professor, Sociology, University of Western Ontario

Thursday, September 7, 2006

The Right Honourable Stephen Harper, P.C., M.P., Prime Minister of Canada

Privy Council Office

Matthew King, Assistant Secretary to Cabinet, Legislation and House Planning

Dan McDougall, Director of Operations, Legislation and House Planning

Department of Justice Canada

Warren J. Newman, General Counsel, Constitutional and Administrative Law Section

Tuesday, September 19, 2006

Roger Gibbins, President and CEO, Canada West Foundation

Gerald Baier, Canadian Bicentennial Visiting Professor, MacMillan Centre for International and Area Studies, Yale University

Philip Resnick, Professor, Political Science, University of British Columbia (by videoconference)

Andrew Heard, Associate Professor, Political Science Department, Simon Fraser University

The Honourable Gary Mar, Minister of International and Intergovernmental Relations, Government of Alberta

Wednesday, September 20, 2006

Peter McCormick, Chair, Department of Political Science, University of Lethbridge

Gordon Gibson, Senior Fellow in Canadian Studies, Fraser Institute

Peter Hogg, Scholar in Residence, Blake, Cassels and Graydon

John Whyte, Senior Policy Fellow, Saskatchewan Institute of Public Policy

Richard Simeon, William Lyon Mackenzie King Visiting Professor of Canadian Studies, Weatherhead Centre for International Affairs, Harvard University (by videoconference)

David E. Smith, Professor Emeritus, University of Saskatchewan

Daniel Pellerin, Visiting Assistant Professor, Political Science Department, Colgate University

Thursday, September 21, 2006

Patrick J. Monahan, Dean, Osgoode Hall Law School

The Honourable Gérald-A. Beaudoin, Professor Emeritus, Faculty of Law, University of Ottawa and former Senator

Gérald R. Tremblay, Partner, McCarthy, Tétrault.

The Honourable Marie Bountrogianni, Minister of Intergovernmental Affairs and Minister Responsible for Democratic Renewal, Government of Ontario

Stephen Allan Scott, Professor Emeritus, Faculty of Law, McGill University

The Honourable Benoit Pelletier, Minister responsible for Canadian Intergovernmental Affairs, Francophones within Canada, the Agreement on Internal Trade, the Reform of Democratic Institutions and Access to Information, Government of Quebec

WRITTEN SUBMISSIONS RECEIVED BY:

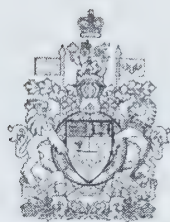
Organizations:

Canadian Committee on a Triple E Senate, Bert Brown, Chairman
Inuit Tapariit Kanatami, Mary Simon, President

Individuals:

Scott Gardiner
David Goetz
Timothy C.S. Hemmings
Gerard W. Horgan
Stephen M. MacLean
Professor Errol P. Mendes, University of Ottawa
Neil Sutherland
Professor Guy Tremblay, Université Laval
John K. Walker

THE SENATE



CANADA

LE SÉNAT

Comité sénatorial spécial sur la réforme du Sénat

Rapport sur

**La teneur du projet de loi S-4,
Loi modifiant la Loi constitutionnelle de 1867
(durée du mandat des sénateurs)**

Président

L'honorable Daniel Hays

Vice-président

L'honorable W. David Angus

Octobre 2006

Comité sénatorial spécial sur la réforme du Sénat

Rapport sur

**La teneur du projet de loi S-4,
Loi modifiant la Loi constitutionnelle de 1867 (durée du mandat des sénateurs)**

This document is available in English.

* * *

Le présent rapport et les délibérations du comité
peuvent être consultés en ligne en visitant
www.senate-senat.ca/senref.asp
39^e Législature, 1^{re} Session

TABLE DES MATIÈRES

ORDRES DE RENVOI	ii
MEMBRES	iv
INTRODUCTION	1
CONTEXTE	2
A. Contexte institutionnel	3
B. Contexte constitutionnel.....	8
TÉMOIGNAGES DEVANT LE COMITÉ	12
Mandat d’une durée limitée	13
Renouvellement	16
Indépendance et obligation de rendre compte	17
La question constitutionnelle	18
Représentation de la diversité	20
Élections consultatives.....	21
Autres questions.....	24
Le processus de réforme	24
OBSERVATIONS ET CONCLUSIONS	26
Une vision pour orienter la réforme.....	26
Conclusions.....	29
Conclusion 1 : Renvoi à la Cour supreme	30
Conclusion 2 : Un mandat de durée limitée au Sénat	30
La réforme sénatoriale : Complexité des concessions réciproques	31
Élections consultatives – quelques observations	35
Pour conclure	36
ANNEXE A – TÉMOINS (en ordre de comparution).....	A-1

NOTA : Dans le présent rapport, la référence aux témoignages publiés dans les *Délibérations du Comité sénatorial spécial sur la réforme du Sénat* sera indiquée uniquement par le numéro de fascicule et le numéro de la page qui contiennent la citation, ex. (1:89)

Extrait des *Journaux du Sénat* du mercredi 21 juin 2006 :

L'honorable sénateur Fraser propose, appuyée par l'honorable sénateur Cook,

Qu'il y ait création d'un comité spécial du Sénat chargé d'étudier la réforme du Sénat ou toute question connexe qui lui aura été renvoyée par le Sénat;

Que, nonobstant l'article 85(1)b) du Règlement, ce comité spécial comprenne dix membres, à savoir les honorables sénateurs Adams, Austin, C.P., Bacon, Baker, C.P., Banks, Biron, Andreychuk, Angus, Carney, C.P., et Murray, C.P. et que le quorum soit constitué de quatre membres;

Que, en conformité avec l'article 95(3)a) du Règlement, le comité soit autorisé à se réunir au cours des périodes où le Sénat est ajourné pour une période de plus d'une semaine;

Que le comité soit habilité à convoquer des personnes et à obtenir des documents et des dossiers, à entendre des témoins, à présenter des rapports de temps à autre et à faire imprimer au jour le jour documents et témoignages, selon ses instructions;

Que le comité soit habilité à retenir les services de conseillers, techniciens, employés de bureau ou autres personnes nécessaires pour examiner les projets de loi et la teneur de projets de loi qui lui ont été renvoyés;

Que le comité soit habilité à permettre la diffusion de ses délibérations publiques par les médias d'information électroniques, d'une manière qui perturbe le moins possible ses travaux;

Que le comité présente son rapport final au plus tard le 28 septembre 2006.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Extrait des *Journaux du Sénat* du mercredi 27 septembre 2006 :

L'honorable sénateur Hays propose, appuyé par l'honorable sénateur Fraser,

Que, nonobstant l'ordre du Sénat adopté le mercredi 21 juin 2006, la date de présentation du rapport final du Comité sénatorial spécial sur la réforme du Sénat soit reportée du 28 septembre 2006 au 26 octobre 2006.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Extrait des *Journaux du Sénat* du mercredi 28 juin 2006 :

Reprise du débat sur la motion de l'honorable sénateur LeBreton, C.P., appuyée par l'honorable sénateur Comeau, tendant à la deuxième lecture du projet de loi S-4, Loi modifiant la Loi constitutionnelle de 1867 (durée du mandat des sénateurs).

Après débat,

En amendement, l'honorable sénateur Fraser propose, appuyée par l'honorable sénateur Austin, C.P., que le projet de loi S-4 ne soit pas maintenant lu une deuxième fois mais que la teneur en soit renvoyée au Comité sénatorial spécial sur la réforme du Sénat;

Que l'ordre pour la reprise du débat sur la motion portant deuxième lecture du projet de loi demeure au Feuilleton et Feuilleton des Avis.

La motion d'amendement, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat,

Paul Bélisle

Comité sénatorial spécial sur la réforme du Sénat

L'honorable Daniel Hays, président

L'honorable W. David Angus, vice-président

Et les honorables sénateurs :

Jack Austin, C.P.

Maria Chaput

Gerald J. Comeau

Dennis Dawson

Elizabeth Hubley

Jim Munson

Lowell Murray, C.P.

Hugh Segal

David Tkachuk

Charlie Watt

Note : Sénateurs Marjory LeBreton, C.P. (ou Gerald J. Comeau) et Daniel Hays (ou Joan Fraser) sont membres d'office

Autres sénateurs ayant participé aux travaux du Comité :

Les honorables sénateurs : Downe, Fairbairn, C.P., Fraser, Harb, LeBreton, C.P., Losier-Cool, Prud'homme, C.P. et Tardif

Dont la nomination a été approuvée en vertu d'une motion du Sénat :

Les honorables sénateurs : Adams, Austin, C.P., Bacon, Baker, C.P., Banks, Biron, Andreychuk, Angus, Carney, C.P. et Murray, C.P.

INTRODUCTION

Le 21 juin 2006, le Sénat constitue le Comité sénatorial spécial sur la réforme du Sénat. La motion proposant la création du Comité, présentée par le sénateur Joan Fraser et appuyée par le sénateur Joan Cook, prévoit que le Comité doit soumettre son rapport final au plus tard le 28 septembre 2006. Le 27 septembre 2006, le Sénat convient de reporter le dépôt du rapport au 26 octobre 2006.

La motion constituant le Comité le charge « [...] d'étudier la réforme du Sénat ou toute autre question transmise à celui-ci par le Sénat ». Deux autres questions précises lui ont donc été renvoyées, et elles ont servi de base aux travaux du Comité à ce jour, soit :

- La teneur du projet de loi S-4, Loi modifiant la *Loi constitutionnelle de 1867*. Le projet de loi stipule que les nouveaux sénateurs sont nommés pour un mandat de huit ans. La retraite obligatoire à l'âge de 75 ans ne s'appliquera pas à ces sénateurs, mais continuera de s'appliquer aux sénateurs actuels. Le projet de loi a été présenté au Sénat le 30 mai 2006 par le gouvernement, et sa teneur a été renvoyée au Comité le 28 juin.
- Une motion du sénateur Murray, appuyée par le sénateur Austin, demande que la *Loi constitutionnelle de 1867* soit modifiée pour reconnaître la représentation distincte au Sénat de la Colombie-Britannique et des Prairies. Le nombre de sièges proposé pour chaque province se répartit ainsi : Colombie-Britannique – 12 (6 actuellement), Alberta – 10 (6 actuellement), Saskatchewan – 7 (6 actuellement), et Manitoba – 7 (6 actuellement), ce qui porte le nombre total de sénateurs à 117 (105 actuellement). La motion a été présentée le 27 juin 2006 et renvoyée au Comité le lendemain.

Le projet de loi S-4 et la motion Murray-Austin ne portent pas sur les mêmes aspects du Sénat, et sont donc traités dans deux rapports distincts. Le présent rapport porte sur nos conclusions et recommandations concernant le projet de loi S-4.

Afin de profiter pleinement des témoignages des experts qui ont comparu devant le Comité, les audiences ont traité des deux questions simultanément. Elles ont porté sur le projet de loi S-4 et la motion Murray-Austin, plutôt que sur le réexamen des questions beaucoup plus vastes de la réforme du Sénat et de la Constitution qui ont été étudiées au fil des ans, à plusieurs reprises dans certains cas. Ce rapport, comme les discussions tenues avec les témoins, ne cherche pas à réexaminer les nombreuses questions de réforme du Sénat ayant déjà fait l'objet d'études parlementaires. Il sert plutôt de point de départ à l'étude de la teneur du projet de loi S-4, ainsi que d'un certain nombre de questions qui y sont directement liées.

Les membres du Comité souhaitent remercier le premier ministre Stephen Harper, les représentants du gouvernement et les experts qui ont témoigné lors des audiences tenues durant les semaines du 4 et du 18 septembre 2006 (la liste complète des témoins figure à l'annexe A). Nous remercions également ceux qui ont présenté des mémoires. Ces

documents et les conseils offerts au Comité ont été très utiles, comme en fait foi ce rapport.

CONTEXTE

Le projet de loi S-4 modifie l'article 29 de la *Loi constitutionnelle de 1867* pour accorder aux sénateurs un mandat de huit ans. Si elle est adoptée, cette modification constituera le deuxième changement apporté au mandat des sénateurs depuis 1867. À l'origine, les sénateurs étaient nommés à vie, mais la modification de 1965 a fixé l'âge de la retraite obligatoire à 75 ans¹.

Comme ce fut le cas en 1965, la modification proposée dans le projet de loi S-4 ne s'appliquerait pas aux sénateurs actuels. S'ils demeurent tous en fonction jusqu'à l'âge obligatoire de la retraite, la période de transition de la composition du Sénat s'étendra jusqu'en 2030, lorsque le dernier sénateur actuel atteindra l'âge de la retraite obligatoire². Si, par contre, des mesures sont adoptées pour inciter les sénateurs à prendre une retraite anticipée (comme ce fut le cas en 1965, quand des prestations satisfaisantes furent offertes aux sénateurs qui acceptaient de partir à la retraite à 75 ans), la composition du Sénat pourra changer plus rapidement.

Le projet de loi S-4 ne prévoit rien concernant le renouvellement du mandat des sénateurs après huit ans. Le premier ministre a donc le pouvoir discrétionnaire de le reconduire. Le mandat de huit ans pourrait être renouvelé jusqu'à ce que le sénateur atteigne 75 ans et même plus, puisque la modification proposée supprimerait, pour les sénateurs servant un mandat de huit ans, la retraite obligatoire à 75 ans fixée en 1965.

Le projet de loi soulève deux questions directement, et au moins une autre question indirectement. La présente partie, y compris l'examen des renseignements généraux ci-dessous, est donc divisée en conséquence.

Premièrement, il y a la question constitutionnelle relative à la façon de modifier la Constitution pour changer le mandat des sénateurs. Il peut s'agir d'une modification faite par le Parlement seul, comme le propose le gouvernement, ou, comme certains l'ont suggéré, nécessitant la ratification du Parlement et de sept assemblées législatives provinciales représentant au moins les deux tiers de la population de toutes les provinces.

Deuxièmement, il y a les questions institutionnelles concernant les avantages et les inconvénients possibles d'un mandat de huit ans pour les sénateurs et, d'une manière

¹ Ce changement s'est produit quatre ans après l'imposition de la retraite obligatoire à 75 ans pour les juges des cours supérieures, qui étaient aussi auparavant nommés à vie. Pour ce faire, le Parlement du Royaume-Uni a adopté la *Loi constitutionnelle de 1960*, 9 Elizabeth II, ch. 2 (R.-U.), qui modifiait l'article 99 de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*. La modification s'appliquait rétroactivement puisqu'elle précisait qu'un juge d'une cour supérieure « cessera d'occuper sa charge » lorsqu'il aura atteint l'âge de soixante-quinze ans ou à l'entrée en vigueur de l'article, s'il a déjà atteint cet âge.

² Cela tient compte de l'intention déclarée du sénateur Fortier, qui doit obligatoirement prendre sa retraite en 2037, de quitter ses fonctions au Sénat pour être candidat aux prochaines élections fédérales.

générale, il faut connaître l'effet de ce changement sur le Sénat, le Parlement et le processus politique démocratique du Canada.

Troisièmement, il y a la question des élections consultatives. Le projet de loi ne touche pas la manière dont les futurs sénateurs seront nommés, et peut, selon le gouvernement, être étudié sans égard à d'autres mesures éventuelles. Cependant, lors de son témoignage devant le Comité le 7 septembre dernier, le premier ministre Harper a confirmé la volonté du gouvernement de se doter d'un Sénat plus efficace et démocratique. Il a ajouté que son gouvernement espérait pouvoir « présenter à la Chambre cet automne un projet de loi ayant pour objet d'instaurer un processus de sélection des sénateurs élus » (notes de discours, p. 4). Puisque de telles élections modifieraient la portée du projet de loi S-4, le Comité a aussi envisagé les conséquences de ce changement potentiel, notamment la preuve relative à l'acceptabilité de la tenue d'élections consultatives, sans devoir modifier la Constitution pour tenir compte explicitement de cette forme d'élections pour les sénateurs.

Le présent rapport, mettant en évidence les trois questions posées, donne ci-dessous un aperçu des rapports antérieurs qui traitent du mandat des sénateurs, et des principales considérations soulevées. Il offre aussi une vue d'ensemble de l'expérience canadienne récente des élections consultatives. Des renseignements pertinents sur la question constitutionnelle sont aussi fournis sous une rubrique distincte.

A. Contexte institutionnel

Durée du mandat

Depuis plusieurs décennies, la mise en place de mandats limités pour les sénateurs fait partie intégrante des discussions sur la réforme du Sénat et de propositions en ce sens³. Ce fut le cas particulièrement lorsque le Sénat lui-même s'est engagé dans la discussion. La principale différence est que les premiers rapports proposent des réformes pour un Sénat nommé, y compris des nominations à durée limitée, alors que les plus récents proposent un Sénat élu, ce qui signifie normalement un mandat limité en raison du système électoral.

En 1965, la première limite – fixant une date de retraite obligatoire pour les sénateurs qui atteignent l'âge de soixante-quinze ans (alors qu'ils étaient nommés à vie auparavant) – est fixée par une modification de la Constitution. En 1972, une recommandation du Comité spécial mixte sur la Constitution du Canada (Comité Molgat – MacGuigan) demande que l'âge de la retraite obligatoire pour les sénateurs soit ramené à soixante-dix ans⁴. Huit ans plus tard, soit en 1980, le Comité sénatorial permanent des affaires

³ L'ouvrage publié sous la direction de l'honorable Serge Joyal, *Protéger la démocratie canadienne : le Sénat en vérité*, Centre canadien de gestion et Presses universitaires McGill-Queen's, Montréal et Kingston, 2003, présente un large éventail d'articles spécialisés récents sur la réforme du Sénat.

⁴ Comité mixte spécial sur la Constitution du Canada (1970-1972), *Rapport final* 1972. La recommandation numéro 41 du Comité mixte se lit ainsi : L'âge de la retraite obligatoire pour tous les nouveaux sénateurs devrait être de 70 ans. Les sénateurs retraités devraient conserver le droit à leur titre et à leur préséance,

juridiques et constitutionnelles plaide en faveur d'un Sénat nommé, plutôt qu'élu, mais affirme que les sénateurs « seraient nommés pour dix ans »⁵. Le mandat pourrait être renouvelé pour cinq ans sur recommandation (par scrutin secret) d'un comité spécial du Sénat. En 1981, un groupe de travail de la Canada West Foundation s'est dissocié des études précédentes en appuyant le principe d'un Sénat élu. Dans son rapport, rédigé par Ernest C. Manning en collaboration avec Peter McCormick et Gordon Gibson, deux universitaires ayant témoigné devant le Comité, le groupe de travail recommande que le mandat du Sénat « corresponde à la durée de vie d'une législature » (recommandation 7) et que celui des sénateurs « corresponde à la durée de deux législatures » (recommandation 8)⁶.

Dans son rapport de 1984, le Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes sur la réforme du Sénat (Comité Molgat-Cosgrove) recommande que les sénateurs soient élus pour un mandat non renouvelable de neuf ans. Selon le Comité mixte, le rôle premier du Sénat est de fournir une représentation régionale et « seule l'élection directe peut permettre au Sénat de bien remplir ce que nous jugeons son rôle primordial »⁷. Le Comité mixte spécial préfère un mandat unique parce qu'à son avis, cela permettrait aux sénateurs d'être plus indépendants des partis politiques et leur éviterait de s'occuper des dossiers des circonscriptions, tâches déjà assumées par les députés. Ainsi, ils pourront donc consacrer le meilleur de leurs énergies aux travaux du Sénat et de ses comités⁸. Le Comité mixte a eu de la difficulté à fixer la durée du mandat, mais les membres se sont finalement entendus sur un mandat de neuf ans et l'élection aux trois ans d'un tiers des sénateurs « afin d'assurer plus de continuité au Sénat », d'accroître l'indépendance des sénateurs, et de leur donner l'occasion d'être complètement efficaces en tant que législateurs et représentants régionaux⁹.

En 1992, le Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes sur le renouvellement du Canada (Comité Beaudoin-Dobbie) dépose son rapport, *Un Canada renouvelé*, dans lequel il répond aux propositions du gouvernement du Canada de renouveler la Constitution. L'un des grands thèmes abordés dans les recommandations du Comité mixte est la nécessité d'améliorer la représentation et la capacité régionales – notamment des régions de l'Atlantique et de l'Ouest canadien – au sein des institutions du gouvernement central. Si, de l'avis du Comité mixte, la capacité du Sénat de tenir son rôle premier de représenter les régions n'est pas accrue, le Sénat n'aura plus sa raison d'être¹⁰. Dans cette optique, le Comité mixte demande que les sénateurs soient élus selon

ainsi que le droit de participer aux travaux du Sénat et de ses comités, mais non le droit de voter ou de toucher l'indemnité sénatoriale.

⁵ Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, *Rapport sur certains aspects de la Constitution canadienne*, (rapport Goldenberg), Ottawa, 1980, p. 44.

⁶ Peter McCormick, Ernest C. Manning, et Gordon Gibson, *Regional Representation: The Canadian Partnership*, Canada West Foundation, Calgary, 1981, p. 111 – p. 113.

⁷ Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes sur la réforme du Sénat (Molgate-Cosgrove), janvier 1984, p. 1.

⁸ *Ibid.*, p. 29.

⁹ *Ibid.*, p. 29.

¹⁰ Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes sur le renouvellement du Canada (Comité Beaudoin-Dobbie), février 1992, p. 40.

la représentation proportionnelle par la population canadienne. Pour distinguer les sénateurs des députés, le Comité recommande que les élections aux deux chambres se tiennent séparément, et que les sénateurs aient un mandat fixe de six ans tout au plus. Le Comité mixte rejette l'idée des mandats échelonnés parce qu'il estime qu'un système électoral fondé sur la représentation proportionnelle « donne de meilleurs résultats lorsqu'il y a un nombre relativement élevé de candidats, alors que chaque élection ne viserait à combler qu'une fraction des sièges au Sénat si les mandats étaient échelonnés »¹¹. Le Comité mixte recommande un mandat de six ans parce que « de longs mandats contribueraient à isoler les sénateurs de leurs électeurs et à réduire leur crédibilité »¹². Le Comité mixte ne s'est pas prononcé sur la question des mandats renouvelables ou non renouvelables.

Des gens de l'extérieur du Sénat proposent aussi qu'il y ait une limite à la durée du mandat à la Chambre haute. À titre d'exemple, l'Alberta Select Committee on Senate Reform recommande en 1985 que les sénateurs soient élus directement lors des élections provinciales, et qu'ils aient un mandat correspondant à la durée de deux législatures de la province qu'ils représentent. De plus, le gouvernement du Canada présente au fil des ans plusieurs importantes propositions, dont le projet de loi C-60 (1978) qui aurait fixé des mandats coïncidant avec l'intervalle entre les élections fédérales et les élections provinciales, et, plus récemment, le Livre blanc fédéral de 1991 qui propose un Sénat élu¹³. D'autres propositions ont aussi été formulées qui visaient d'autres aspects du Sénat; ainsi, le gouvernement a présenté en 1985 une résolution visant à autoriser une modification constitutionnelle afin de ramener les pouvoirs du Sénat à un veto suspensif, lui permettant seulement de retarder de 30 jours les projets de loi à incidence financière et de 45 jours les autres projets de loi.

Les conclusions de tous les exercices de renouvellement de la Constitution, fondées sur une étude sérieuse et des consultations avec des citoyens, des universitaires et autres, abondent dans le même sens et appuient une certaine forme de limitation de la durée du mandat des sénateurs. Malgré les divergences dans certains domaines et un désaccord manifeste dans d'autres, il faut noter que presque tous ceux qui ont examiné cette question partagent le même avis.

Élections consultatives

Les tentatives visant à modifier la Constitution (notamment la réforme du Sénat) n'ayant pas été fructueuses dans les années 1980 et au début des années 1990, les partisans d'une réforme importante du Sénat ont examiné des options qui permettaient d'éviter de recourir à des modifications officielles de la Constitution. De plus, les partisans du Sénat triple E (élu, égal et efficace), formule que l'Alberta préconise depuis le milieu des

¹¹ *Ibid.*, p. 46.

¹² *Ibid.*, p. 46.

¹³ Le projet de loi C-60 (1978) du gouvernement du Canada prévoyait que la moitié des sénateurs soient nommés par les assemblées législatives provinciales et l'autre moitié par la Chambre des communes, et les mandats auraient coïncidé avec les élections dans chaque compétence. Le chapitre 2.2 du Livre blanc du gouvernement du Canada intitulé *Bâtir ensemble l'avenir du Canada – Propositions* (1991), ne fixait pas de durée, mais il reste qu'un Sénat élu servirait normalement pendant un mandat limité.

années 1980, ont soutenu qu'on pourrait au moins mettre en place un Sénat élu sans modification constitutionnelle¹⁴. Des élections pourraient être tenues dans le but de choisir les « candidats » et le premier ministre pourrait automatiquement nommer les gagnants des élections, sans modifier la prescription constitutionnelle qui accorde au gouverneur général le pouvoir de nommer les sénateurs (par convention, il le fait à la demande du premier ministre). Ainsi, le Sénat nommé existant serait graduellement remplacé par un organisme composé de sénateurs élus.

En 1989, le gouvernement de l'Alberta promulgue le *Senatorial Election Act*, et, le 16 octobre, tient une élection remportée par M. Stan Waters. En juin 1990, alors que le gouvernement fédéral essaie d'empêcher le rejet de l'Accord constitutionnel du lac Meech, il s'est laissé convaincre de nommer M. Waters au Sénat. Il convient de noter que la constitutionnalité de cette démarche n'a jamais été examinée par la Cour suprême. Comme l'illustrent les témoignages des experts entendus par le Comité, le débat se poursuit parmi les intellectuels pour savoir si la tenue d'élections consultatives serait conforme aux exigences de la procédure de modification constitutionnelle, dans l'article 42 de la *Loi constitutionnelle de 1982* qui stipule qu'il faut une modification constitutionnelle, ratifiée par le Parlement national et les assemblées législatives d'au moins sept provinces représentant au moins 50 p. 100 de la population de toutes les provinces, pour changer (entre autres choses) « le mode de sélection des sénateurs ». Des élections consultatives ne modifieraient en rien le pouvoir officiel de nommer les sénateurs, mais fourniraient au premier ministre une nouvelle base sur laquelle se fonder pour faire la sélection. On peut donc se demander si cela change le mode de sélection des sénateurs ou non. Ainsi, la nomination de M. Waters par Brian Mulroney en 1990 s'est produite quelque six mois après l'élection sénatoriale albertaine, et le premier ministre ne s'est pas reporté au bassin de candidats pour nommer par la suite un autre sénateur de l'Alberta (sénateur Ron Ghitter, 1993).

D'autres élections ont été tenues en Alberta en 1998, mais le premier ministre Jean Chrétien a refusé de s'en servir pour choisir les sénateurs, tout comme le premier ministre Paul Martin en 2004. En revanche, le programme électoral de 2006 du Parti conservateur prévoit créer un processus national pour choisir des « sénateurs élus » dans chaque province et territoire. Cet engagement a été repris en des termes plus précis dans le discours du Trône du 4 avril 2006, qui indique que le gouvernement « cherchera des moyens qui permettraient au Sénat de mieux refléter les valeurs démocratiques des Canadiens et les besoins des régions du pays »¹⁵. Lors de son témoignage devant le Comité, le premier ministre Harper a donné plus de détails sur les projets du gouvernement (voir « Témoignages devant le Comité »).

¹⁴ Voir, par exemple, Canada West Foundation, *For the Record: Alberta's 1998 Senate Election*, avril 1998.

¹⁵ Chambre des communes, *Débats*, 4 avril 2006, (<http://www2.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?Mode=1&Parl=39&Ses=1&DocId=2155000&Language=F>).

Réforme de la Chambre des lords au Royaume-Uni – Note

Comme l'indiquent clairement le préambule de la *Loi constitutionnelle de 1867* et les observations des Pères de la Fédération lors des débats menant à sa création, le régime politique établi au Royaume-Uni sert de modèle global à celui du Canada. Dans le cas du Sénat, d'importantes adaptations à deux réalités distinctes ont été nécessaires : l'existence d'un régime fédéral qui reflète l'importance du particularisme régional, et l'absence d'une aristocratie foncière. Le Sénat a donc toujours été une institution typiquement canadienne, et les pratiques ou les options de réforme conçues pour les chambres hautes d'autres pays doivent donc être évaluées soigneusement.

Malgré les différences entre le Royaume-Uni et le Canada, il convient de noter que la réforme de la Chambre des lords britannique s'est révélée être une question importante pour le Royaume-Uni ces dernières années, pour des raisons que les participants au débat sur la réforme du Sénat au Canada connaissent bien. Mais surtout, les préoccupations concernant la légitimité (et l'efficacité qui en résulte) d'un organisme élu dans le cadre d'un processus politique démocratique n'ont cessé de croître. Par conséquent, on a présenté plusieurs propositions relatives à l'élection d'une partie ou de la totalité des membres de la Chambre des lords au fil des ans.

En 1997, le gouvernement travailliste a entamé un processus visant à apporter d'importants changements à la Chambre des lords¹⁶. Après la publication en janvier 1999 d'un Livre blanc intitulé *Modernising Parliament: Reforming the House of Lords* (La modernisation du Parlement : La réforme de la Chambre des lords), le gouvernement a mis sur pied une commission, présidée par Lord Wakeham, chargée d'examiner les propositions de réforme exhaustive. En attendant les conclusions de la Commission, il a adopté le *House of Lords Act, 1999* (Loi sur la Chambre des lords de 1999), qui retirait le droit de siéger à la Chambre haute à tous les lords, sauf 92 membres héréditaires (ils étaient auparavant presque au nombre de 700). La Commission Wakeham (qui a fait son rapport en 2000), les comités parlementaires qui ont suivi et le gouvernement lui-même ont par la suite présenté des propositions encore plus ambitieuses, dont l'élection d'une partie ou de la totalité des lords. Cependant, l'opposition entre les deux camps s'est accentuée au fil du débat, et la réforme a abouti à une impasse. De façon générale, les lords ont rejeté les propositions électorales, tandis que les simples députés dissidents se sont opposés aux projets de nomination ou d'option mixte proposés par le gouvernement.

En février 2005, un groupe de travail multipartite non officiel, composé de parlementaires britanniques chargés de compléter les éléments de consensus dégagés avec le temps, publie un rapport contenant de nombreuses recommandations pratiques¹⁷. Le groupe de travail britannique a accepté la proposition d'élire 70 p. 100 des membres de la Chambre des lords aux élections devant se tenir dans les régions existantes du Royaume-Uni, au moyen d'un mode de scrutin à vote unique transférable, afin de maximiser le choix de

¹⁶ Voir Chris Clarke, *House of Lords Reform Since 1999: A Chronology*, Library Note, Bibliothèque de la Chambre des lords, Royaume-Uni, 19 juillet 2006.

¹⁷ Paul Tyler, Kenneth Clarke, Robin Clarke, Tony Wright et George Young, *Reforming the House of Lords: Breaking the Deadlock*, The Constitution Unit, Gouvernement du Royaume-Uni, 2005

l'électeur. Des élections auraient lieu en même temps que les élections générales, et le mandat correspondrait normalement à trois mandats de la Chambre des communes, ou environ 12 ans. Il s'agirait de mandats non renouvelables, ce que les auteurs du rapport considèrent un principe important pour l'indépendance de la Chambre proposée, et le rôle distinctif de ses membres qui ne sont pas des politiciens de carrière.

B. Contexte constitutionnel

Quand le projet de loi a été présenté au Sénat, le gouvernement a soutenu que le processus de modification prévu à l'article 44 de la *Loi constitutionnelle de 1982* est applicable. Cet article énonce que le Parlement a compétence exclusive pour modifier les dispositions de la Constitution du Canada relative au pouvoir exécutif fédéral, au Sénat ou à la Chambre des communes, sous réserve des articles 41 et 42 de la Loi. L'article 41 énumère les questions dont la modification exige l'unanimité de toutes les provinces et du Parlement. Les alinéas b) et c) du paragraphe 42(1) énumèrent quatre exceptions aux pouvoirs que l'article 44 confère au Parlement. Ils disposent que si une modification touche le mode de sélection des sénateurs, les pouvoirs du Sénat, la répartition des sièges du Sénat ou les conditions de résidence que doivent remplir les sénateurs, il faut l'assentiment d'au moins sept provinces représentant au moins 50 p. 100 de la population de toutes les provinces. Ce processus de modification est prévu au paragraphe 38(1) de la Loi de 1982.

L'article 44 a remplacé le paragraphe 91(1) de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*, qui prévoyait le pouvoir exclusif du Parlement de modifier la Constitution du Canada. Le paragraphe 91(1) conférait au Parlement de vastes pouvoirs de modification de la Constitution, sauf pour cinq grandes exceptions¹⁸. Il convient de souligner que le Parlement a invoqué cette disposition en 1965 afin d'éliminer la nomination à vie des sénateurs et d'imposer la retraite obligatoire à l'âge de 75 ans. En vertu du paragraphe 91(1), l'assentiment des provinces n'était pas requis pour adopter cette modification, de sorte que le Parlement a pu agir seul pour le faire.

En 1996, le processus de modification générale prévu au paragraphe 38(1) a été assujéti à la Loi sur le veto régional, qui interdit à un ministre fédéral de formuler une résolution de modification constitutionnelle à moins d'avoir obtenu au préalable le consentement de certaines provinces¹⁹. Il doit ainsi obtenir le consentement de l'Ontario, du Québec et de la Colombie-Britannique; d'au moins deux provinces de l'Atlantique comptant au moins 50 p. 100 de la population totale de cette région provinces; et d'au moins deux des trois provinces des Prairies représentant au moins 50 p. 100 de la population totale de cette région. Puisque que l'Alberta compte dorénavant plus de 50 p. 100 de la population des provinces des Prairies, son consentement est requis afin de modifier la Constitution. Selon M. Monahan, qui a aussi témoigné devant le Comité à titre d'expert, la Loi sur le

¹⁸ Ces cinq exceptions concernaient les modifications touchant : les pouvoirs des assemblées législatives provinciales; les écoles; l'emploi de l'anglais ou le français; la prescription portant que le Parlement tienne au moins une session chaque année; et le fait que la Chambre des communes ne puisse poursuivre ses travaux au-delà de cinq ans, sauf en temps de guerre, d'invasion ou d'insurrection.

¹⁹ *Loi concernant les modifications constitutionnelles*, L.C. 1996, ch. 1.

veto régional fait dorénavant que ce n'est plus 50 p. 100 de la population qui doit consentir à une modification de la Constitution en vertu du paragraphe 38(1), mais bien 92 p. 100²⁰. La Loi ne s'applique pas aux modifications constitutionnelles à l'égard desquelles les provinces ont un droit de veto en vertu des articles 41 ou 43, ou un droit de désaccord en vertu du paragraphe 38(3).

La Loi n'impose des restrictions qu'aux ministres qui présentent des résolutions du Parlement visant à modifier la Constitution. Elle n'interdit pas à d'autres de présenter une résolution sans le consentement provincial voulu et elle n'empêche pas le Parlement d'adopter une telle résolution²¹.

Les modifications apportées en vertu de l'article 44 de la *Loi constitutionnelle de 1982* ne sont pas assujetties à la Loi sur le veto régional, puisqu'il est question dans cet article de modifications proposées par voie de mesure législative et non de résolution. La Loi sur le veto régional s'applique spécifiquement aux résolutions.

Le projet de loi S-4 ne semble pas avoir d'incidence sur le Sénat selon les modalités envisagées à l'article 42, qui précise les questions pour lesquelles il faut avoir recours à la formule de modification prévue au paragraphe 38(1) de la Loi de 1982. Le libellé de l'article 42 ne fait aucune allusion à la durée du mandat des sénateurs. La plupart des témoins estimaient donc que le Parlement a la capacité d'agir seul pour réduire la durée du mandat des sénateurs, comme le propose le projet de loi S-4 et comme on le verra plus loin, c'est ainsi qu'ils ont interprété les dispositions modificatrices de la Constitution.

Une autre option a suscité des points de vue divergents quant à la capacité du Parlement d'agir seul, comme le propose le projet de loi S-4. Cette option veut que lorsque la modification proposée à la *Loi constitutionnelle de 1982* est de nature à modifier une caractéristique fondamentale ou essentielle du Sénat ou à entraver le fonctionnement du Sénat comme « lieu de réflexion indépendante », l'assentiment des provinces est nécessaire. Ceux qui souscrivent à cette option se réfèrent au jugement rendu en 1980 par la Cour suprême du Canada dans le *Renvoi relatif à la Chambre haute*²². Dans ce jugement, la Cour a commenté les répercussions éventuelles d'une réduction de la durée du mandat des sénateurs. D'après elle, le Parlement ne serait pas en mesure d'agir sans la participation des provinces si la réduction du mandat était de nature à entraver le deuxième coup d'œil attentif envisagé pour le Sénat par les rédacteurs de la Constitution. De façon plus générale, la Cour a déclaré que le Parlement agissant seul ne pourrait pas apporter de modifications portant atteinte « aux caractéristiques fondamentales ou essentielles attribuées au Sénat pour assurer la représentation régionale et provinciale dans le système législatif fédéral ». Comme on le verra plus loin, seuls quelques témoins souscrivent à cette option, et ils ne s'entendent pas quant aux répercussions sur le projet de loi S-4.

²⁰ P. Monahan, *Constitutional Law*, 2^e éd., Irwin Law, Toronto, 2002, p. 207.

²¹ P. Hogg, *Constitutional Law of Canada*, 3^e éd., Carswell, Toronto, 1997 (feuillets mobiles), p. 4-23.

²² *Compétence du Parlement relativement à la Chambre haute*, [1980] 1 R.C.S. 54 (appelé ci-après le *Renvoi relatif à la Chambre haute*)

Le Renvoi relatif à la Chambre haute – Un aperçu

Dans le Renvoi relatif à la Chambre haute, la Cour a examiné différentes options de réforme du Sénat que lui avait soumises le gouvernement fédéral. Entre autres, elle devait décider si le Parlement, à lui seul, pouvait :

- abolir le Sénat;
- changer la méthode de sélection des sénateurs afin que certains puissent être choisis par les assemblées législatives provinciales, certains par la Chambre des communes et certains par les lieutenants-gouverneurs en conseil ou soit « un ou plusieurs organismes »;
- changer la méthode de sélection des sénateurs pour qu'ils soient élus au suffrage direct; et
- réduire la durée du mandat des sénateurs.

La Cour était d'avis que le Parlement ne pouvait agir seul, sans le consentement des provinces, pour abolir le Sénat. L'importance de cette partie du jugement va au-delà de la conclusion sur cette question particulière. Les observations de la Cour sur la nature, la fonction et l'importance du Sénat au sein de la Confédération étaient d'une importance cruciale au regard de ses conclusions dans les autres parties du jugement.

Pour arriver à la conclusion que le Parlement ne pouvait abolir de son propre chef le Sénat, la Cour a adopté une interprétation étroite de l'expression « la Constitution du Canada », au paragraphe 91(1) de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* (AANB), qui, à l'époque, habilitait de façon exclusive le Parlement à modifier la Constitution sous réserve de certaines exceptions.²³ Lorsque la Constitution du Canada a été rapatriée, cette disposition a été remplacée par l'article 44 de la *Loi constitutionnelle de 1982*.

La Cour a déclaré que le pouvoir de modifier la Constitution du Canada était limité « à ce qui concerne uniquement le gouvernement fédéral ». Dans un commentaire au sujet du Renvoi relatif à la Chambre haute, le professeur P. W. Hogg a fait observer que cette nouvelle limite du pouvoir de modification – qu'il soit limité « à ce qui concerne uniquement le gouvernement fédéral » – est la clé qui permet de comprendre le jugement²⁴. Il y est reconnu implicitement que les provinces ont un intérêt dans le Sénat, bien que ce dernier fasse partie de la Constitution fédérale et soit l'une des institutions du gouvernement fédéral.

La Cour a ensuite longuement expliqué le rôle envisagé pour le Sénat au moment de la Confédération : assurer une représentation aux régions moins peuplées du Canada en accordant une représentation égale à toutes (trois à l'époque), afin de contrebalancer la représentation proportionnelle de la population à la Chambre des communes²⁵. Cet aspect

²³ Voir note de bas de page 18.

²⁴ P.W. Hogg, « Comment » (1980) 58 *Can. Bar Review* 631, p. 635 (appelé ci-après Commentaire de M. Hogg sur le Renvoi relatif à la Chambre haute)

²⁵ *Renvoi relatif à la Chambre haute*, en particulier les par. 15-20.

du jugement expose également le contexte des opinions et du commentaire de la Cour sur les autres questions qui lui ont été renvoyées.

La Cour n'a pas voulu répondre à la série de questions portant sur le choix des sénateurs par les assemblées provinciales et la Chambre des communes car elle ne disposait pas du contexte factuel voulu. Elle a néanmoins déclaré sans équivoque que le Parlement ne pouvait modifier la Constitution pour permettre *l'élection directe* des sénateurs car il s'agirait là d'un « changement radical dans la nature d'un des organes du Parlement²⁶ ». La Cour s'est dans une large mesure reportée au préambule de *l'Acte de l'Amérique du Nord britannique* (qui figure maintenant dans la *Loi constitutionnelle de 1867*), qui énonce que le Canada aura « une constitution reposant sur les mêmes principes que celle du Royaume-Uni », ce qui signifiait qu'une chambre haute, instituée sur le modèle de la Chambre haute britannique, ne pouvait pas être un organe élu.

La Cour a également refusé de répondre à la question touchant la durée du mandat des sénateurs car le gouvernement n'avait pas proposé d'échéance précise. Tout en s'abstenant de répondre à la question, elle a néanmoins indiqué qu'une réduction de la durée des fonctions « pourrait nuire au bon fonctionnement du Sénat » en tant qu'organe chargé de jeter « un deuxième coup d'œil attentif » aux textes de loi. Dans cette partie du jugement, elle a également fait observer que, dans la *Loi constitutionnelle de 1867*, on envisageait une constitution reposant sur les mêmes principes que celle du Royaume-Uni, où les membres de la Chambre haute sont nommés à vie. Par ailleurs, elle a aussi exprimé le point de vue que l'imposition de la retraite obligatoire à l'âge de 75 ans, par une modification apportée à *l'Acte de l'Amérique du Nord britannique* (AANB) en 1965, n'avait pas modifié le caractère essentiel du Sénat. Cette modification avait été apportée par le Parlement sans qu'il demande l'assentiment des provinces, comme nous l'avons souligné précédemment.

De façon plus générale, la Cour a déclaré que le Parlement à lui seul ne pouvait adopter de modifications à la Constitution qui changent le caractère fondamental du Sénat ou qui portent atteinte à ses caractéristiques essentielles²⁷.

L'un des éléments critiques de la décision a été l'interprétation étroite donnée par la Cour à l'expression « la Constitution du Canada », au paragraphe 91(1) de l'AANB. La Cour a limité le pouvoir de modification « à ce qui concerne uniquement le gouvernement fédéral ». À son avis, il s'ensuivait que les modifications constitutionnelles touchant les caractéristiques essentielles du Sénat n'intéressaient pas uniquement le gouvernement fédéral, les provinces ayant un intérêt dans une réforme aussi fondamentale. Par conséquent, le Parlement ne pouvait agir unilatéralement afin de changer le caractère fondamental du Sénat au moyen d'une modification constitutionnelle. Il convient de noter que l'expression « la Constitution du Canada » se trouve également à l'article 42, ce qui soulève la question de savoir si cette utilisation doit recevoir la même interprétation étroite que celle donnée par la Cour relativement au paragraphe 91(1) de l'AANB.

²⁶ Renvoi relatif à la Chambre haute, par. 48.

²⁷ Renvoi relatif à la Chambre haute, par. 49.

Finalement, la Cour s'est abstenue d'indiquer si le Parlement pouvait réduire unilatéralement la durée du mandat des sénateurs étant donné qu'aucune échéance n'avait été précisée dans le Renvoi. Elle a seulement déclaré qu'au-delà d'un certain point, une réduction de la durée du mandat des sénateurs pourrait entraver le rôle envisagé pour le Sénat au moment de la Confédération. Cela pourrait par conséquent modifier une de ses caractéristiques essentielles, d'où la nécessité du consentement des provinces.

Il convient de souligner que l'une des dispositions du préambule du projet de loi S-4 rappelle les propos de la Cour. On pourrait en déduire que le gouvernement, quand il a élaboré le projet de loi, était conscient du risque de modification d'une caractéristique essentielle ou fondamentale du Sénat et a voulu confirmer ces caractéristiques, plutôt que les changer ou y nuire. Le projet de loi S-4 prévoit :

Que le Parlement entend préserver les caractéristiques essentielles du Sénat, lieu de réflexion indépendante, sereine et attentive au sein de la démocratie parlementaire canadienne.

TÉMOIGNAGES DEVANT LE COMITÉ

Lors de sa comparution devant le Comité, le premier ministre Harper a confirmé que le projet de loi S-4 a été conçu en tant que mesure législative indépendante de toute autre, afin d'accroître la légitimité du Sénat et de remplir, en partie du moins, l'engagement du gouvernement en ce qui concerne la réforme de l'institution. Il se peut que d'autres mesures suivent, peut-être dès cet automne.

M. Harper a présenté le projet de loi comme un changement qui accroîtra la légitimité du Sénat : « une réforme modeste mais constructive [qui] ne promet pas une réforme intégrale du Sénat et n'assurera pas la réforme comme telle, mais [...] représente déjà un changement constructif en limitant à huit ans la durée du mandat des sénateurs ».(2:7)

Le premier ministre a d'ailleurs aussi parlé d'une autre étape prévue : « Pour franchir une étape supplémentaire de son engagement de rendre le Sénat plus efficace et plus démocratique, le gouvernement espère présenter à la Chambre cet automne un projet de loi ayant pour objet d'instaurer un processus de sélection des sénateurs élus ».(2:8) Au cours des discussions qui ont suivi, il a été question d'un « processus national » offrant « la capacité de consulter la population avant de procéder à des nominations au Sénat ».(2:13)

Vu la situation, le Comité a demandé l'avis de témoins experts concernant les répercussions éventuelles du projet de loi S-4 s'il est adopté seul, mais aussi sur l'incidence prévisible si des élections consultatives sont mises en œuvre. Le lecteur trouvera ci-après un examen des témoignages recueillis par le Comité, ainsi que des recommandations visant ces points et d'autres questions connexes.

Mandat d'une durée limitée

Un mandat de huit ans pour les sénateurs aura pour conséquence directe d'augmenter le roulement au Sénat, à mesure que les sénateurs en place partiront à la retraite et seront remplacés par des sénateurs nommés pour huit ans. L'argumentation du premier ministre en faveur du projet de loi reposait en grande partie sur le fait que ce changement constituerait en soi une amélioration : « Le fait que les sénateurs puissent être, et qu'ils soient à l'occasion, nommés pour des périodes de 15 ans, de 30 ans, voire de 45 ans n'est plus acceptable à l'heure actuelle pour la plupart des membres de la grande collectivité canadienne ». (2:7) Il a ajouté que le mandat de huit ans accroîtra la crédibilité du Sénat aux yeux des Canadiens puisqu'il réduira le danger de « sclérose » et d'une efficacité réduite de la part de sénateurs qui sont en poste depuis trop longtemps. (2:13-13) Cependant, le premier ministre a aussi souligné que le gouvernement est prêt à faire preuve de souplesse et à accepter des amendements au projet de loi S-4, par exemple en adoptant un mandat d'une durée de six ans, huit ans, voire neuf ans. (2:7)

D'autres témoins ont formulé des arguments semblables. Ainsi, Leslie Seidle, chercheur principal associé, Institut de recherche en politiques publiques, estime que le roulement accru entraînera un plus vif brassage d'idées et de positions. (1:32) Un autre témoin, Roger Gibbins, président-directeur général, Fondation Canada Ouest, a conclu qu'un mandat de huit ans aura pour effet de revigorer le Sénat, ce qui sera à l'avantage des Canadiens. (*mémoire*, p. 3) Il a affirmé que le Sénat doit évoluer et que l'établissement d'un mandat de huit ans est une mesure de départ appropriée, bien que modeste, mais qu'elle jouira d'un vaste appui auprès de la population.

Le ministre des Affaires internationales et intergouvernementales en Alberta, l'honorable Gary Mar, a affirmé que le gouvernement de l'Alberta pourrait appuyer le mandat de huit ans. Il a souligné toutefois qu'un mandat à durée fixe ne change en rien la composition et la structure fondamentalement non démocratiques du Sénat et que l'Alberta appuie le projet de loi S-4 uniquement en raison de la nature du texte législatif, lequel est censé être la première d'une série de mesures s'inscrivant dans le cadre d'une réforme plus vaste que le gouvernement albertain estime essentielle. (3:65)

Le ministre des Affaires intergouvernementales canadiennes du Québec, l'honorable Benoît Pelletier, a aussi précisé que le Québec ne s'oppose aucunement au projet de loi et considère que le mandat de huit ans est une des mesures limitées de réforme institutionnelle qui peuvent être prises unilatéralement à l'échelon fédéral. (5:90-91) Toutefois, M. Pelletier a surtout parlé de l'importance du Sénat comme institution fédérale et du fait que le Québec s'oppose à l'unilatéralisme fédéral dans tout secteur (comme un Sénat élu) dont il juge qu'il nécessite l'accord des provinces. La position de l'Ontario diffère de celle de l'Alberta et du Québec : l'honorable Marie Bountrogianni, ministre des Affaires intergouvernementales et ministre responsable du Renouveau démocratique de l'Ontario, a affirmé que le projet de loi S-4 devait être vu comme une première étape dans un processus de réforme qui entraînera inévitablement des négociations constitutionnelles; elle a donc exhorté le gouvernement du Canada à y renoncer puisqu'il reste d'autres priorités à régler, comme les infrastructures et les services de garde. (5:53)

Le Comité a aussi reçu des lettres de représentants de deux provinces et d'un territoire en réponse à une invitation lancée à toutes les compétences de faire part de leurs vues. L'honorable Danny Williams, premier ministre de Terre-Neuve-et-Labrador, n'a pas parlé du projet de loi S-4 en particulier, mais a formulé des inquiétudes quant à une réforme morcelée et souligné que les provinces et les territoires doivent participer aux discussions touchant la modification d'importantes caractéristiques du Sénat. L'honorable Harry Van Mulligen, ministre des Relations gouvernementales de la Saskatchewan, a rejeté dans l'ensemble l'idée d'une réforme graduelle et s'est prononcé en faveur d'un Sénat élu, efficace et représentatif. Il a exprimé des inquiétudes au sujet de changements qui accroîtraient la légitimité apparente du Sénat sans assurer qu'il demeure efficace et démocratique, et il a réclamé un processus qui convierait les Canadiens à un dialogue servant à définir le but d'une réforme complète. L'honorable Joe Handley, premier ministre des Territoires du Nord-Ouest, a remercié le Comité de son intérêt, mais a ajouté que la réforme du Sénat n'est pas une priorité de son gouvernement pour l'instant.

Selon un autre témoin qui s'est élevé contre le projet de loi S-4, cette mesure n'apporte pas suffisamment de changements, et il faudrait plutôt procéder à une réforme exhaustive (entraînant des négociations constitutionnelles). Ainsi, John Whyte, de l'Institut de politiques publiques de la Saskatchewan, a conclu son témoignage en réclamant une réforme du Sénat plutôt que ce seul geste.(4:57) Dans le même ordre d'idée, Peter McCormick, président du Département des sciences politiques, Université de Lethbridge, a affirmé que la nomination de sénateurs pour des mandats de huit ans, sans autre forme de changement, n'apportera pas de réelle amélioration.(4:17)

Plusieurs témoins ont avancé que sans élections, le mandat de huit ans aura simplement pour effet d'accroître le pouvoir du premier ministre en augmentant le nombre de nominations que ce dernier pourra faire. Comme l'a dit Philip Resnick, président du Département de science politique à l'Université de Victoria, tout en admettant l'intérêt des mandats de durée fixe : « Comme les nominations au Sénat relèvent du premier ministre de l'heure, tout premier ministre à la tête d'un gouvernement majoritaire restant au pouvoir durant deux mandats ou plus, comme l'ont été les gouvernements Chrétien, Mulroney et Trudeau, pourrait veiller à ce que le Sénat, à la fin de son mandat, soit totalement composé de sénateurs de sa propre affiliation politique, Libéral ou Conservateur, et nommés par lui ».(mémoire, p. 2) M. Resnick s'est dit peu convaincu que cette limitation du mandat entraîne une réelle amélioration, à moins que les nominations futures ne soient soumises à des consultations. Il s'est en outre montré sceptique quant à la possibilité de réaliser le changement constitutionnel qui s'impose selon lui (voir plus loin la rubrique « Élections consultatives »).

D'autres témoins ont exprimé des préoccupations au sujet de l'incidence du mandat de huit ans si le premier ministre continue de nommer les sénateurs. Ainsi, Gordon Gibson, attaché supérieur de recherche en études canadiennes, Institut Fraser, a dit craindre une montée du cynisme si le mandat de durée fixe, dans le contexte d'un Sénat nommé, est vu comme une mesure qui perpétue le favoritisme. Selon lui, il est pratiquement impensable de vouloir adopter le projet de loi S-4 sans prévoir d'élections (4:8) et il a terminé son introduction en offrant le conseil suivant :

Il ne faudrait plus étudier le projet de loi S-4 ni le mettre aux voix sans y ajouter et y intégrer des mesures législatives connexes relativement à des élections consultatives.(4:12)

Des témoins ont exprimé une préférence pour des mandats d'une durée autre que huit ans. Pour certains, il ne s'agissait pas tant d'assurer un équilibre entre le taux de roulement et la permanence que de pouvoir choisir le meilleur moment pour la tenue d'élections (voir plus loin, sous la rubrique « Élections consultatives », une recommandation visant des mandats de neuf ans). Nombre de témoins, dont Janet Ajzenstat, professeur émérite des Sciences politique, Université McMaster, et Andrew Heard, professeur agrégé, Département de science politique, Université Simon Fraser, lorsqu'ils se sont penchés sur le projet de loi S-4 pris comme mesure unique, ont affirmé qu'un mandat de huit ans était une période trop courte qui menaçait d'amoindrir la puissante mémoire institutionnelle que crée la présence prolongée des sénateurs et qui confère au Sénat actuel un avantage qui lui est propre. (1:70-71) M. Heard, qui a recommandé un mandat de 12 ans, a présenté des données qui montrent que les présidences de comité et les autres charges de dirigeants au Sénat sont principalement occupées par des sénateurs en poste depuis 12 ans ou plus, ce qui reflète l'existence d'un système sous-jacent d'ancienneté qui reconnaît le temps nécessaire pour acquérir des connaissances sur l'institution et les questions de fond.(3:36-37)

Ce sont des préoccupations semblables qui ont poussé Stephen A. Scott, professeur émérite à la Faculté de droit de l'Université McGill, à proposer des mandats d'une plus longue durée comme solution innovatrice à un problème qui préoccupait nombre de témoins : il se peut qu'il existe entre un Sénat nommé et un Sénat élu des différences d'une ampleur telle, sur le plan de l'objectif et du fonctionnement, qu'un mandat jugé opportun pour un modèle ne conviendra peut-être pas à l'autre. M. Scott a recommandé d'amender le projet de loi S-4 afin de prévoir des mandats de neuf ans, ou mieux encore de 11 ans, et, quand un processus électoral acceptable aura été adopté, des mandats plus courts (qui conviennent mieux à un Sénat élu) qui entreront en vigueur sur adresse commune du Sénat et de la Chambre des communes.(5:65)

Gerald Baier, professeur invité du bicentenaire canadien à l'Université Yale, a présenté au Comité des données sur la fréquence des états de service de très longue durée au Sénat sous sa forme actuelle et sur les changements qu'opéreraient des mandats de huit ans. Selon M. Baier, un seul sénateur a été en poste pendant 45 ans ou plus et 28 sénateurs ont été en poste pendant 35 ans ou plus. Tous ont été nommés avant 1965, date à laquelle l'âge de retraite obligatoire a été adopté. Seulement huit sénateurs, nommés depuis 1965, ont occupé leur fonction pendant 30 ans ou plus. Fort de ces données, M. Baier a affirmé que les mandats excessivement longs au Sénat ne constituent pas un véritable problème; en effet, à l'heure actuelle, les sénateurs siègent en moyenne 11 ans seulement, ce qui n'est pas beaucoup plus long que le mandat de huit ans proposé. Cependant, un mandat fixe aura pour effet de limiter le nombre déjà restreint de sénateurs chevronnés ayant une longue ancienneté, au risque de priver le Sénat d'une partie de ce qui fait sa force et son caractère distinct.(mémoire, p. 4) M. Seidle a aussi affirmé que le mandat fixe aura peu d'incidence sur la durée moyenne du service, mais estime, contrairement à M. Baier, que

toute modification de la Constitution visant à empêcher les longs mandats ne saurait être prise à la légère.

Renouvellement

Plusieurs témoins ont soutenu que les avantages éventuels du mandat de huit ans seront accompagnés d'inconvénients de taille à moins que le renouvellement possible, envisagé dans le projet de loi S-4, ne soit assorti d'un processus électoral servant à orienter la nomination des sénateurs. Ils ont affirmé que, si le processus de nomination actuel reste en place, les sénateurs qui souhaitent être reconduits dans leurs fonctions risquent d'avoir moins d'indépendance et de taire leurs critiques à l'égard du gouvernement vers la fin de leur mandat. Mme Ajzenstat a été catégorique : « [...] car cela peut donner à penser que certains sénateurs n'agissent pas de façon indépendante parce qu'ils se préoccupent d'obtenir un deuxième ou un troisième mandat ». (1:70) MM. Baier et Seidle ont partagé cette préoccupation et ce dernier a recommandé, tout comme M. McCormick, d'amender le projet de loi S-4 afin que les mandats ne soient pas renouvelables. (4:20)

M. Heard s'est également prononcé contre les mandats renouvelables qu'il juge susceptibles de menacer l'indépendance de chacun des sénateurs, ainsi que de l'ensemble du Sénat. (3:38) Il a d'ailleurs présenté à l'appui de sa position des données qui indiquent, au Sénat, des niveaux d'indépendance relativement élevés face aux pressions partisans : ainsi, dans 62 p. 100 des 125 votes au Sénat entre 2001 et 2005, au moins un sénateur a voté contre la position du chef du caucus ou s'est abstenu, et seulement 34 p. 100 des sénateurs ont voté selon la ligne de parti dans tous les scrutins tenus pendant cette période. Toutefois, lorsqu'interrogé sur la question, M. Heard a admis que l'indépendance des sénateurs, durant cette période, n'a jamais abouti au rejet d'un projet de loi du gouvernement.

Selon le premier ministre Harper, les effets d'un renouvellement de mandat sur l'indépendance des sénateurs restent à déterminer. Étant donné l'importance de l'affiliation politique dans notre système, les sénateurs ayant un mandat de huit ans dans le Sénat actuel continueront sans doute d'être motivés par la loyauté à leur parti plutôt que par des ambitions personnelles. M. Harper a ajouté qu'un processus électoral suppose la possibilité d'une réélection, si tel est le vœu des électeurs. Puisque le gouvernement a l'intention d'adopter une forme quelconque de processus électoral, on s'inquiète peut-être en vain de l'incidence du renouvellement des mandats sur des sénateurs nommés plutôt qu'élus. M. Harper a cependant ajouté que si les sénateurs s'opposent vivement au renouvellement, « le gouvernement ferait preuve de souplesse dans le contexte de cette modification ». (2:12)

Rares sont les témoins qui se sont prononcés en faveur du mandat renouvelable en l'absence d'élections. Selon C.E.S. Franks, professeur émérite de science politique à l'Université Queen's, le renouvellement des mandats pourrait comporter un avantage puisqu'il contribuera à conserver au Sénat une de ses grandes forces, soit la sagesse et l'expérience qui caractérisent les sénateurs dans leurs travaux, grâce à leurs longues années de service. Cependant, quand il a été interrogé sur la question, M. Franks a admis

qu'un mandat renouvelable, s'il n'est pas accompagné d'un processus électoral, risque « de se rapprocher du pire des scénarios ». (1:46)

Les trois ministres provinciaux qui ont comparu devant le Comité avaient trois positions distinctes sur la question du renouvellement. L'honorable Benoît Pelletier a signalé que le gouvernement du Québec s'oppose au renouvellement du mandat, afin de protéger l'indépendance des sénateurs par rapport au pouvoir exécutif. L'honorable Gary Mar, au nom de l'Alberta, s'est prononcé en faveur du mandat renouvelable, mais considérait aussi ce renouvellement comme une condition d'un processus électoral acceptable, plutôt qu'une caractéristique souhaitable d'un Sénat dont les membres sont nommés. Mme Bountrogianni, ministre de l'Ontario, ne s'est pas prononcée sur la question du renouvellement des mandats.

Indépendance et obligation de rendre compte

Les préoccupations concernant l'incidence d'un mandat renouvelable sur la capacité des sénateurs d'agir de façon indépendante ont poussé plusieurs témoins à parler de ce qu'envisageaient les Pères de la Fédération en 1867 quand ils ont attribué cette qualité au Sénat, ainsi que du sens que nous donnons à ce mot de nos jours. Mme Ajzenstat a expliqué que le critère sur la propriété était vu à l'origine comme une façon d'assurer cette indépendance, puisque la richesse était censée empêcher que les sénateurs puissent être soudoyés ou influencés par des offres d'argent. Selon M. Seidle, le lien que nous faisons de nos jours entre la notion d'indépendance et l'idée d'être affranchi d'une influence partisane n'était sûrement pas dans la mire des Pères de la Fédération puisque la discipline de parti qui existe de nos jours n'avait pas cours à l'époque. D'après lui, il est davantage question de nos jours d'une réflexion « différente, judicieuse, informée ». (1:58-59) Les deux témoins ont dit craindre que le renouvellement des mandats, quelle que soit la formule adoptée, ne mine pas cette indépendance. Nombre de témoins, dont l'honorable Benoît Pelletier, ont insisté sur l'importance d'une indépendance législative par rapport au pouvoir exécutif. M. Heard a soutenu que l'indépendance que l'on attend des sénateurs de nos jours est de nature politique, c'est-à-dire la capacité pratique de voter contre la position du caucus de leur parti. Selon M. Heard, le mandat renouvelable est peut-être compatible avec l'indépendance quasi judiciaire qu'exercent certains tribunaux administratifs, mais c'est l'indépendance politique que l'on recherche aujourd'hui. Il serait plutôt singulier que le premier ministre renouvelle le mandat d'un sénateur pour le récompenser d'avoir voté contre la ligne de parti.

M. David Smith, professeur émérite à l'Université de la Saskatchewan, a voulu attirer l'attention sur la tension implicite entre l'indépendance du Sénat envisagée par les Pères de la Fédération et l'accroissement de l'obligation de rendre compte aux électeurs que souhaite le gouvernement en voulant conjuguer mandat fixe et élection consultative. Il a affirmé que l'élection : « [...] lie le sénateur à une circonscription envers laquelle il serait responsable. Un tel changement modifie fondamentalement le système fédéral ainsi que la composition du Parlement telle qu'elle est énoncée par les Pères de la Fédération ». C'est la raison pour laquelle il a suggéré que l'on demande son opinion à la Cour suprême du Canada afin qu'elle tranche quant à la compatibilité des changements

envisagés avec le rôle établi du Sénat comme protecteur des régions et des minorités qui agit avec une indépendance certaine par rapport au pouvoir exécutif. (*mémoire*, p. 2)

La question constitutionnelle

Les préoccupations de M. Smith, concernant le mandat renouvelable s'inscrivent dans la foulée de la grande question constitutionnelle soulevée par nos témoins experts : le projet de loi S-4 peut-il être adopté exclusivement par le Parlement ou doit-il aussi obtenir l'approbation d'au moins sept provinces représentant au moins 50 p. 100 de la population de toutes les provinces?

La plupart des témoins préféraient une approche liée au texte, où l'accent serait mis sur le libellé des articles 42 et 44 de la *Loi constitutionnelle de 1982*. Cette approche porte que l'article 44 donne au Parlement compétence exclusive pour modifier les dispositions relatives au Sénat. Quatre questions précises qui sont soustraites à ce pouvoir ne peuvent être modifiées qu'avec l'accord des provinces. Ces quatre questions sont : les pouvoirs du Sénat, le mode de sélection des sénateurs, le nombre de représentants auquel chaque province a droit au Sénat et les conditions de résidence que doivent remplir les sénateurs. Selon cette école de pensée, le Parlement peut agir seul pour apporter des réformes au Sénat, du moment que celles-ci ne touchent pas à l'une de ces quatre questions.

Parmi les témoins experts en faveur de cette interprétation figurent les professeurs de droit constitutionnel Peter W. Hogg, universitaire en résidence, Blake, Cassels et Graydon, Patrick Monahan, doyen, Faculté de droit, Osgoode Hall et M. Scott. Comme l'a dit M. Hogg.:

Il me semble que la meilleure façon d'interpréter ce qui s'est produit en 1982 est de dire que le processus l'a emporté sur le Renvoi relatif à la Chambre haute. En d'autres mots, le processus de modification de 1982 précise maintenant explicitement les domaines où le Parlement du Canada ne peut pas apporter des changements unilatéralement au Sénat, soit les quatre questions prévues à l'article 42 dont j'ai parlé précédemment. Les autres aspects du Sénat peuvent être modifiés en vertu de l'article 44. (4:36-37)

L'honorable Gérard-A. Beaudoin et M^c Gérard Tremblay ont aussi adopté une variante de cette interprétation du texte de loi. Il convient de souligner que nombre de politologues et d'autres témoins qui se sont penchés sur les questions institutionnelles ont aussi adopté cette interprétation. Comme l'a dit M. Seidle : « Dans le doute, faudrait-il [...] renvoyer [la question] à la Cour suprême du Canada? Tout d'abord, je ne crois pas qu'il y ait des doutes en ce qui concerne l'article 44 [...] la formule de modification est, en termes comparatifs, fort bien libellée ». (1:37-38)

Selon la deuxième interprétation, qui a été soulignée au cours des délibérations du Comité mais n'a pas reçu beaucoup d'appui de la part des constitutionnalistes, outre les questions qui, selon la Constitution, nécessitent l'accord des provinces pour être modifiées, il existe une autre limite au pouvoir du Parlement de modifier la Constitution relativement au Sénat : le Parlement ne peut agir seul si la modification proposée aura

une incidence sur les caractéristiques fondamentales ou essentielles du Sénat. Cette interprétation tient compte de l'argumentation de la Cour suprême du Canada dans le Renvoi relatif à la Chambre haute, examinée précédemment à la section Contexte constitutionnel.

Les témoins qui préconisent cette interprétation ont accordé une grande attention à la durée du mandat proposée dans le projet de loi S-4, puisqu'elle risque de miner un rôle essentiel que joue le Sénat en tant que « lieu de réflexion indépendante » dans le processus législatif. Ils ont aussi étudié l'incidence possible d'un mandat renouvelable sur une deuxième caractéristique essentielle du Sénat, soit sa relative indépendance.

M. Guy Tremblay, professeur à la Faculté de droit de l'Université Laval, a avancé, dans un court mémoire remis au Comité, que le Parlement ne peut de son propre chef réduire la durée du mandat des sénateurs. Selon lui, il est faux de dire que l'article 44 de la *Loi constitutionnelle de 1982* a supplanté le Renvoi relatif à la Chambre haute. Il estime que le projet de loi S-4 modifierait une caractéristique fondamentale du Sénat puisqu'il aurait une incidence sur un des rôles envisagés à l'origine pour le Sénat, c'est-à-dire celui de deuxième coup d'œil attentif.

Même chez les témoins qui continuent d'attacher de l'importance au Renvoi relatif à la Chambre haute, les avis diffèrent quant à ses répercussions. Selon M. Monahan, les dispositions de modification prévues dans la *Loi constitutionnelle de 1982*, particulièrement celles qui visent la durée du mandat au Sénat, ont supplanté le Renvoi relatif à la Chambre haute puisqu'elles témoignent d'une tentative de codifier les questions que la Cour considère comme des « caractéristiques [...] essentielles » du Sénat.^(5:8) Toutefois, en agissant de son propre chef pour fixer une limite au mandat des sénateurs, le Parlement serait en conformité avec la situation qui existait avant 1980 ou 1982 (en 1965), lorsqu'il a apporté à la Constitution des modifications qui changeaient le mandat au Sénat afin de fixer l'âge de la retraite à 75 ans.

De la même façon, M. Warren Newman, avocat général, Section du droit administratif et commercial au ministère de la Justice du Canada, a souligné la pertinence toujours actuelle du Renvoi relatif à la Chambre haute. Il a signalé qu'il n'hésiterait nullement à conclure que le projet de loi est conforme à l'essence même de la procédure de modification de la Constitution prévue à l'article 44, mais il a néanmoins répondu aux questions du Comité en disant qu'il s'agit d'« un précédent très important ».^(2:29) Il a souligné que le libellé des articles 42 et 44 de la *Loi constitutionnelle de 1982* indique clairement que tout changement aux caractéristiques essentielles du Sénat nécessitera un processus de modification constitutionnelle complexe qui mettra à contribution les provinces. Il a toutefois soutenu que depuis l'adoption du nouveau processus figurant dans la Loi de 1982, les caractéristiques essentielles du Sénat sont, en grande partie, exposées à l'article 42.^(2:27) Il a ajouté qu'une interprétation des articles 42 et 44 de la Loi de 1982 qui ne tient pas compte des observations de la Cour consignées dans le Renvoi relatif à la Chambre haute, serait incomplète. Selon M. Newman, la possibilité qu'une réduction du mandat des sénateurs ait une incidence sur une caractéristique essentielle du Sénat est une question de degré qu'il faut prendre en considération pour déterminer si le recours au processus de modification plus complexe, prévu au

paragraphe 38(1) de la Loi de 1982, s'impose. Ce qui serait le cas, par exemple, d'un mandat d'une durée d'un an.(2:28)

M. Heard a servi une mise en garde, disant que l'article 44 autorise le Parlement à agir seul pour réduire la durée du mandat au Sénat, mais qu'il est possible que la Cour suprême du Canada fixe certaines limites à cette exclusivité, lesquelles s'ajouteraient aux limites déjà prévues par l'article 42. La Cour pourrait puiser dans le Renvoi relatif à la Chambre haute et interdire au Parlement de modifier les caractéristiques essentielles du Sénat ou du Parlement. Étant donné les doutes soulevés concernant l'effet du Renvoi relatif à la Chambre haute sur le pouvoir exclusif de modification du Parlement et le manque d'orientation récemment par la Cour suprême du Canada, M. Heard a avancé qu'il serait prudent et préférable de supposer que le Renvoi relatif à la Chambre haute est encore valide. Autrement, le Parlement serait libre de raccourcir le mandat des sénateurs « à tel point que l'existence du Sénat n'aurait plus aucun sens ». D'après M. Heard, un mandat raccourci et renouvelable menacerait directement l'indépendance des sénateurs et modifierait une caractéristique essentielle du Sénat. Il a souligné que cet élément du projet de loi S-4 est celui qui pose le plus grand problème sur le plan constitutionnel et, comme nous l'avons vu précédemment, il a réclamé des amendements afin de le régler.

Représentation de la diversité

Des témoins ont affirmé que le Sénat joue maintenant un rôle particulier dans la représentation des groupes minoritaires, particulièrement ceux qui sont habituellement sous-représentés à la Chambre des communes.(1:28) M. Franks, entre autres, craint que l'adoption d'un système électoral pour choisir les sénateurs nuise à la capacité du Sénat de représenter ces minorités, à moins que des dispositions spéciales ne soient prises pour leur assurer cette représentation. M. Seidle a fait écho à cette préoccupation mais a proposé diverses solutions partielles. Il a souligné que dans certains pays, le système de représentation proportionnelle exige que les partis politiques présentent en alternance des hommes et des femmes sur leurs listes de candidats, tandis qu'ailleurs, des sièges sont réservés aux peuples autochtones afin d'assurer leur représentation. Un autre moyen a aussi été décrit pour assurer la représentation des minorités, soit continuer de nommer les occupants de certains sièges.(1:42-43)

Certains fervents partisans d'un Sénat élu, comme l'honorable Gary Mar de l'Alberta, se sont montrés sceptiques face à la possibilité de dégager un consensus sur une formule de représentation des groupes, dans le contexte de négociations sur un processus électoral.(3:75) M. Richard Simeon, professeur invité des études canadiennes, William Lyon Mackenzie King, Weatherhead Centre for International Affairs, Harvard University, a avancé que la représentation des minorités, qui sont, selon lui, défavorisées sur le plan électoral, est devenue un objectif légitime du Sénat, qui mérite, à ce titre, d'être renforcé, ce qui serait possible grâce à un moyen simple et relativement rapide, par exemple un processus de nomination réformée où chaque province serait dotée d'un conseil de nomination composé de députés fédéraux représentant la province, ainsi que de députés provinciaux.(4:61)

Élections consultatives

a) Questions institutionnelles

Lorsqu'il a comparu le 7 septembre 2006, le premier ministre Harper a affirmé que, pour réaliser les objectifs plus vastes du gouvernement en matière d'obligation de rendre compte et de légitimité démocratique, il faudra absolument adopter un processus d'élection quelconque afin de choisir les sénateurs. À cet égard, il a déclaré que, dans le cadre des engagements pris par le gouvernement pour rendre le Sénat plus efficace et plus démocratique, une autre étape est prévue cet automne si tout va bien, soit le dépôt à la Chambre des communes d'un projet de loi permettant de créer un processus de sélection de sénateurs élus.(2:8)

De nombreux témoins ont appuyé l'idée d'un Sénat élu, avançant de façon générale que, pour être efficace dans un processus politique démocratique, le Sénat a besoin de la légitimité que confèrent les élections. Ainsi, comme l'a dit M. Whyte, tout milite en faveur d'une réforme du Sénat; dans une démocratie, le pouvoir politique doit rendre des comptes.(4:53) Il a ajouté que le fait que les sénateurs ne soient pas élus mine le Sénat sous quatre rapports : il ne reflète pas un choix démocratique; il reçoit très peu d'attention de la part des médias ou du public; la population, de façon générale, se méfie des sénateurs et ne comprend pas très bien qui ils représentent; les sénateurs n'ont pas à rendre compte aux Canadiens du travail qu'ils accomplissent. Selon M. Gibson, des élections seraient inacceptables sans limite de mandat, mais les mandats de durée limitée seraient tout aussi inconcevables en l'absence d'un système électoral.(4:9)

Le Comité a aussi recueilli des opinions sur la pertinence d'un intervalle de huit ans entre les élections consultatives. Mme Ajzenstat, professeure émérite à l'Université McMaster, était d'avis qu'il faut éviter des mandats de huit ans puisqu'ils risquent de bloquer le Sénat sur le même calendrier électoral que celui prévu pour la Chambre des communes (en vertu des projets législatifs visant des élections à date fixe), ce qui aurait tendance à donner un Sénat élu apparenté à la Chambre des communes. Elle recommande donc des mandats non renouvelables de neuf ans. Par contre, nombre de partisans d'un Sénat élu ont soutenu qu'un mandat de huit ans est trop long. Selon M. Whyte : « Une durée de six ans représente l'écart maximum qui soit acceptable entre la durée d'un gouvernement et le mandat de sénateur. Le fait d'élire la moitié des sénateurs tous les trois ans rapprocherait dans le temps la responsabilité qu'assume le gouvernement et celle des législateurs.(4:56)

Plusieurs témoins se sont prononcés sur le type d'élections consultatives qui conviendrait le mieux au Sénat. De façon générale, on accepte qu'il faut veiller sciemment à faire une distinction entre ces élections et celles visant à former la Chambre des communes, afin d'éviter le plus possible que le Sénat ne soit qu'une copie de la représentation fournie par la Chambre. De nombreux témoins ont proposé la représentation proportionnelle, par laquelle le Sénat témoignerait exactement du soutien public dont jouissent les divers partis. Ainsi, M. Simeon a insisté sur l'importance de choisir judicieusement le système électoral s'il est décidé d'opter pour un Sénat élu : la représentation proportionnelle pourrait servir à favoriser une représentation diversifiée ainsi qu'à refléter plus

exactement les préférences des électeurs. Par contre, un processus séquentiel qui prévoit une élection à l'échelle de la province chaque fois qu'une vacance se produit au Sénat aura pour effet de reproduire et d'exacerber la sous-représentation des vues des minorités qui caractérise déjà les élections de députés à la Chambre des communes.(4:61-62) Daniel Pellerin, professeur adjoint invité, Département des sciences politiques, Colgate University, pour sa part, a présenté au Comité un projet détaillé d'élections indirectes (par regroupements régionaux de législateurs provinciaux) qui, selon lui, assurerait le caractère distinctif de la composition du Sénat et ferait en sorte qu'elle complète la représentation à la Chambre des communes, au lieu de la chevaucher.(4:88) David Goetz, d'Ottawa, dans un mémoire remis au Comité, s'est aussi dit en faveur d'élections indirectes, pour les mêmes raisons.

L'honorable Gary Mar a fourni au Comité un examen exhaustif des raisons pour lesquelles l'Alberta appuie depuis longtemps le Sénat « triple E ». Ce type de Sénat nécessitera un processus d'élections officiel (c.-à-d. obligatoire plutôt que seulement consultatif) qui, dans le modèle albertain, prévoira des élections dans chaque province, les candidats étant soit des indépendants ou des membres de partis politiques provinciaux, afin d'accroître les chances que le Sénat serve de tribune aux intérêts des provinces. Selon M. Mar, un processus électoral de nature fédérale mettra inévitablement à contribution les partis politiques fédéraux, de sorte que le Sénat aura tendance à être un simple écho de la Chambre des communes plutôt qu'un organe élu indépendamment, doté d'une composition et d'une perspective propres et distinctes.(3:64) Interrogé sur la question, il n'a pas rejeté du revers de la main un processus électoral fédéral; il a toutefois souligné qu'un processus provincial serait préférable.

Le débat a aussi porté sur une inquiétude plus générale concernant les élections sous quelque forme que ce soit : elles risquent de pousser les sénateurs à assumer un mandat démocratique qui pourrait placer le Sénat en conflit avec la Chambre des communes, voire produire une impasse. M. Franks a suggéré que le Sénat adopte des règles de procédure pour régir son pouvoir de rejeter les projets de loi provenant de la Chambre des communes, de façon à éviter les situations problématiques.(mémoire, p. 7-8) Mme Ajzenstat s'est interrogée sur la dynamique que pourrait produire un Sénat élu, mais a ajouté qu'un Sénat nommé ne présente pas de danger à cet égard.(1:77-78) M. Scott a aussi exprimé des craintes au sujet des élections visant les sénateurs puisque, en créant un Sénat affichant plus d'autorité, elles risquent de perturber un système parlementaire qui fonctionne adéquatement.(5:68)

b) Répercussions constitutionnelles

Plusieurs témoins, dont MM. Seidle et Resnick, ont signalé que l'adoption d'élections consultatives risque d'exiger un processus constitutionnel nécessitant l'approbation des provinces. Pour M. Resnick, d'ailleurs, cette perspective est décisive puisque selon lui, la Constitution est une question extrêmement chargée en politique canadienne; il doute d'ailleurs que les Canadiens soient prêts à l'heure actuelle à entamer une vaste réforme constitutionnelle.(3:26)

La question constitutionnelle a une incidence tant sur la possibilité d'adopter un processus électoral que sur le temps qu'il faudra pour le mettre en œuvre. Vu la pertinence de cette question dans l'examen du projet de loi S-4, les membres du Comité ont volontiers accueilli les points de vue des témoins à ce sujet.

Le mode de sélection des sénateurs est un des éléments sur lequel le Parlement n'a pas de pouvoir exclusif de modifier la Constitution. L'adoption éventuelle d'élections consultatives, ou de tout autre processus de sélection par consultation, soulève la question constitutionnelle suivante : s'agit-il d'une modification du mode de sélection des sénateurs? D'après les témoins qui ont comparu devant le Comité, la réponse dépend de l'entrave au pouvoir discrétionnaire du premier ministre de recommander des personnes au poste de sénateur.

Il semble incontestable que le pouvoir de recommandation du premier ministre, lequel découle de conventions constitutionnelles, ne saurait être limité par des mesures législatives ordinaires. C'est ce qu'ont avancé plusieurs témoins experts, dont M. Hogg, qui a bien souligné que toute entrave juridique au pouvoir discrétionnaire du premier ministre violerait la Constitution du Canada.(4:41) Si, toutefois, il est simplement question d'un processus servant à créer un bassin de personnes à partir duquel le premier ministre pourra faire une sélection, il n'y aura sans doute pas lieu de s'y opposer pour des motifs d'ordre constitutionnel. MM. Monahan (5:12-13) et Scott (5:67-68) ont formulé essentiellement la même position quand ils ont comparu.

M. Pelletier, au nom du gouvernement du Québec, a toutefois servi une mise en garde : tout projet de Sénat élu nécessite une modification de la Constitution, ainsi que l'approbation des provinces (sans doute en vertu de la procédure prévue à l'article 42). Il s'est toutefois abstenu de dire catégoriquement si un processus consultatif ou un processus d'élections consultatives nécessiterait l'accord des provinces, puisqu'il ne disposait pas de renseignements suffisants sur le processus. Il a cependant précisé que la réponse varierait selon que le processus consultatif avait indirectement pour effet de transformer le Sénat en entité élue.(5:89)

M. Pelletier a d'ailleurs élargi la portée de l'avis de la Cour dans le Renvoi relatif à la Chambre haute : d'après la Cour suprême du Canada, le Sénat, par ses caractéristiques essentielles, est le fruit d'un compromis établi au moment de la création de la Fédération, pour l'établissement d'un système fédéral. Le mandat du Sénat à l'origine, comme défenseur des intérêts régionaux ou provinciaux, impose une limite supplémentaire aux pouvoirs exclusifs du Parlement en matière de réforme du Sénat.(21 septembre 2006, 5:85) Selon M. Pelletier, toute réforme du Sénat doit tenir compte du rôle prévu pour cette institution qui est de refléter les intérêts régionaux et provinciaux, les intérêts des minorités et un élément qu'il décrit comme étant la « dualité canadienne ».

De façon générale, selon les témoins, il n'existe pas de liens, entre le projet de loi S-4 et un éventuel projet législatif visant des élections consultatives, pouvant empêcher d'examiner le projet de loi S-4 pris seul. En effet, MM. Hogg et Monahan étaient d'avis que le projet de loi S-4 pourrait entrer en vigueur seul, que le gouvernement présente ou non un projet de loi visant un processus consultatif. M. Monahan, en particulier, a affirmé

que le projet de loi S-4 constitue une mesure isolée valide qui ne semble liée à aucun autre texte législatif. M. Beaudoin, ancien sénateur, partageait ce point de vue.(5:26)

Autres questions

M. Seidle a recommandé l'amendement du projet de loi S-4 afin d'éliminer la condition de possession de biens d'une valeur de 4 000 \$ que doivent respecter à l'heure actuelle les sénateurs. Au moment de la création de la Fédération, cette condition faisait en sorte que seuls étaient admis au Sénat les propriétaires de richesses personnelles appréciables. Or, selon M. Seidle, il faut maintenant voir dans cette condition un odieux anachronisme, bien que, dans la pratique, elle constitue surtout un inconvénient pour les personnes nommées qui doivent prendre des dispositions spéciales afin de la respecter.(1:33)

M. Heard a attiré l'attention sur le fait que le projet de loi S-4 envisage de supprimer l'âge de la retraite obligatoire à 75 ans, mesure qu'il condamne. Selon lui, s'il est vrai que les taux d'espérance de vie ont augmenté au cours du dernier siècle, il reste que 75 ans est un âge relativement avancé pour la retraite obligatoire et correspond à la réalité, puisque les infirmités et les maladies débilitantes sont de plus en plus fréquentes à cet âge. M. Heard réclame donc que soit rétabli l'âge de la retraite obligatoire à 75 ans, car autrement, le projet de loi, au lieu de réaliser les objectifs fixés, aura « l'effet d'abolir le seul changement depuis la Confédération qui avait effectivement produit [un nouveau dynamisme au Sénat] ». (3:39)

Le processus de réforme

Le premier ministre Harper a informé le Comité que le projet de loi S-4 constitue une étape dans le processus de réforme du Sénat, qui sera suivie très prochainement d'une forme quelconque d'élections consultatives. De nombreux témoins ont mentionné les défis qu'ont présentés dans le passé les mesures de réforme globales, mais plusieurs ont aussi parlé des préoccupations que soulève une approche graduelle. M. Franks, entre autres, a insisté sur le fait que les grandes questions que vise la réforme – mandat, répartition des sièges, mode de sélection des sénateurs et pouvoirs du Sénat – sont toutes liées. « Les quatre domaines de réforme sont indissociables et doivent être examinés ensemble ». (mémoire, p. 1) M. Franks n'en appuie pas moins le projet de loi S-4, mais les mêmes préoccupations ont poussé M. Whyte à dire que cette première mesure « a toutes les chances de retarder la réforme du Sénat et ne devrait pas être adoptée. » (4:63)

D'autres témoins ont aussi fait part des craintes que suscite une réforme à la pièce. Selon Gordon Gibson, on ne peut, dans les systèmes complexes, changer un seul élément. Il a ajouté que :

Dans les systèmes complexes, de nombreux changements en apparence simples et anodins peuvent avoir des conséquences inattendues. Le caractère démocratique de l'appareil canadien constitue justement un système complexe, et le projet de loi S-4 représente exactement ce type de changement. Je propose donc qu'on le traite avec toute la prudence nécessaire.(4:12)

Plus tard, M. Gibson a ajouté qu'une réelle réforme du Sénat ne saurait être graduelle; les éléments sont liés de si près et tant de concessions s'imposent qu'il faut tout régler en même temps.(4:19) Dans le même ordre d'idées, M. McCormick a soutenu que le projet de loi S-4 ne fait qu'apporter des ajustements mineurs à un système existant, avec ses forces et ses faiblesses, et qu'il serait peut-être donc préférable de prendre un peu de recul et de réfléchir encore un peu.(4:14) MM. Gibson et McCormick ont tous les deux fait valoir que si l'on entame le processus de réforme du Sénat en abordant la durée du mandat des sénateurs, on s'attaque pour commencer aux aspects de la réforme les plus élémentaires et les plus faciles, laissant les plus difficiles pour plus tard. Or, selon eux, les questions épineuses seront dès lors encore plus difficiles à résoudre, alors que si l'on aborde d'abord les grandes questions litigieuses, il sera ensuite plus facile de régler les questions plus simples.(4:31)

M. Seidle a exprimé des vues semblables, disant que le gouvernement n'a pas présenté une vision claire de la forme finale qu'il veut donner au Sénat; à moins de connaître le résultat final visé, il est très difficile de prendre les bonnes décisions au fur et à mesure. (1:33-34) Il convient toutefois de souligner que M. Seidle n'a pas nuancé pour autant l'appui qu'il accorde au projet de loi. Il réclame plutôt une nouvelle conversation à l'échelle nationale au sujet du Sénat et de la mission que voudrait lui confier la population canadienne, afin d'aider à établir et à orienter le processus à suivre afin de réaliser une réforme exhaustive.(1:34)

Par contre, d'autres témoins ont accueilli favorablement l'approche graduelle que propose le projet de loi S-4. Ainsi, M. Simeon n'est pas d'accord avec les témoins qui réclament une réforme exhaustive; il prétend que la démocratie dans des pays comme le Royaume-Uni et le Canada a grandi et évolué par étapes. Si l'objectif est de bonifier les qualités actuelles du Sénat, comme son rôle de lieu de réflexion indépendante, ses études de politique à long terme et son examen technique des mesures législatives, une réforme graduelle permettra d'apporter des améliorations appréciables tout en réduisant le risque au minimum.(4:70) Roger Gibbins a applaudi au projet de loi S-4, en partie parce que ce dernier permettra de gagner du temps pour réfléchir plus longuement et attentivement au type de processus électoral nécessaire afin d'appuyer le rôle du Sénat du Canada. Dans l'immédiat, M. Gibbins considère que le projet de loi S-4 a l'avantage de montrer qu'il est possible d'effectuer des changements par étape :

Ces dernières années, j'ai trouvé très frustrant l'argument très couramment invoqué que la réforme du Sénat est souhaitable mais qu'elle doit être exhaustive; comme elle doit être exhaustive, cela entraîne la modification de la Constitution; et comme la modification de la Constitution est impossible, aucune mesure de réforme du Sénat n'est possible. [...] Le projet de loi S-4 prouve qu'il est possible d'effectuer des mesures de réforme modestes, que nous pouvons entamer le processus sans crainte de ce qui pourrait nous attendre plus tard.(3:7)

M. Gibson et M. McCormick ont prôné une méthode semblable à celle que réclame M. Seidle, soit la création d'un mécanisme de consultation construit selon le modèle de l'assemblée citoyenne qui a cours en Colombie-Britannique. Selon eux, une telle

assemblée pourrait être saisie de la question de la réforme du Sénat, et ses recommandations pourraient faire l'objet d'un référendum national. M. Gibson a expliqué que les travaux de l'assemblée citoyenne de la Colombie-Britannique reposent sur une prémisses fondamentale, soit que les politiciens qui se penchent sur la réforme du système électoral sont clairement en conflit d'intérêts, une prémisses qui s'applique également à la réforme du Sénat. Comme l'a déclaré M. Gibson au Comité, les institutions fondamentales de la démocratie relèvent en fait de la population, et non des politiciens. (4:23)

OBSERVATIONS ET CONCLUSIONS

Les institutions parlementaires sont essentiellement évolutives. Fondées sur le droit coutumier, elles sont issues d'une monarchie européenne autocratique pour devenir une démocratie nord-américaine, sans jamais rompre avec le passé. Elles continuent d'évoluer, déléguant de plus en plus de pouvoirs aux personnes et aux collectivités.

Le modèle s'est enraciné dans notre tempérament. Souvent dans leur histoire, les Canadiens ont été invités à s'en écarter, à rompre avec le passé, à suivre d'autres voies et à se séparer. Infailliblement, le peuple a décidé de respecter la tradition et les liens qu'elle avait noués entre ses communautés.

La voie canadienne, c'est la voie de la progressivité, de la flexibilité, de la liberté.

Rapport du Comité mixte spécial sur le renouvellement du Canada: *Un Canada renouvelé* - février 1992, p. 7

Je crois à la réforme du Sénat parce que je crois aux principes qui sous-tendent la Chambre haute.

Premier ministre Harper, délibérations du Comité sénatorial spécial sur la réforme du Sénat, fascicule 2 – Témoignages du 7 septembre 2006

Une vision pour orienter la réforme

Cent trente-neuf ans se sont écoulés depuis l'avènement du Canada. Les premiers pas qui nous ont menés au niveau de démocratie dont nous pouvons désormais jouir ont été faits plus tôt encore dans les colonies britanniques d'Amérique du Nord, avec la création d'assemblées élues par le peuple. Un gouvernement représentatif élu était attendu depuis longtemps et était encore récent dans l'histoire des colonies²⁸. Toutefois, à cette étape, les

²⁸ Des institutions représentatives ont été établies en premier en Nouvelle-Écosse (1758), à l'Île-du-Prince-Édouard (1769) et au Nouveau-Brunswick (1784). Des chambres basses élues ont été créées pour le Haut et le Bas-Canada par la *Loi constitutionnelle* de 1791, et donc non pas par les colonies, ni en leur sein, mais bien par la Grande-Bretagne.

gouverneurs des colonies désignés par la Grande-Bretagne exerçaient toujours le pouvoir exécutif avec l'avis des conseils exécutifs qu'ils avaient eux-mêmes nommés.

Ce n'est que dans les années 1840, après les rébellions qui ont éclaté dans le Haut et le Bas-Canada, que la Grande-Bretagne a institué des gouvernements responsables pour ses colonies nord-américaines, non pas par une constitution officielle mais par la voie d'instructions que le Colonial Office de Londres donnait aux gouverneurs²⁹. Avec l'établissement du principe que les fonctions de l'exécutif devaient être assumées par des membres d'une assemblée élue par le peuple — un gouvernement responsable —, les valeurs démocratiques du régime parlementaire britannique entraient dans le système constitutionnel canadien³⁰. Les fondements institutionnels du Canada qui ont émergé en 1867 se sont donc manifestés alors que le colonialisme tirait à sa fin.

Vers la fin du XIX^e siècle, les principes démocratiques étaient néanmoins toujours relativement nouveaux et n'avaient pas été éprouvés. Il est certain que la démocratie était considérée avec une certaine prudence par les segments influents et puissants de la société coloniale et que cette prudence était partagée par les champions de l'union des colonies britanniques en Amérique du Nord³¹. C'est pourquoi les représentants des colonies ont créé des mécanismes pour concrétiser les principes démocratiques sur lesquels s'appuierait le nouveau pays, notamment des freins et contrepoids institutionnalisés et des restrictions à la participation démocratique.

Le droit de vote était limité, de même que la capacité de briguer les suffrages et d'être élu. De grands pans de la société canadienne ne pouvaient participer à ces processus et n'étaient donc pas représentés dans les assemblées délibérantes. Et le Sénat, inspiré de la Chambre des lords britanniques, a été expressément créé pour faire contrepoids à la Chambre des communes, dont les membres étaient élus par le peuple. Voici les propos, désormais bien connus des Canadiens, que Sir John A. Macdonald a tenus sur le Sénat :

Une Chambre haute ne serait d'aucune utilité si elle n'exerçait pas, quand elle le juge opportun, le droit de s'opposer à un projet de loi de la Chambre basse, de l'amender ou de le retarder. Elle ne serait d'aucune utilité si elle se bornait à sanctionner les décrets de la Chambre basse. Elle doit être une chambre indépendante, jouissant de sa propre liberté d'action, car elle n'est utile que comme organe de réglementation, qui considère calmement les projets de lois

²⁹ Un gouvernement responsable a été mis en place en Nouvelle-Écosse en 1848, puis peu après dans la Province unie du Canada.

³⁰ Peter H. Russell, *Constitutional Odyssey: Can Canadians Be a Sovereign People?*, University of Toronto Press, Toronto, 1992, p. 15

³¹ Selon P. Russell, on entendait peu parler de souveraineté populaire dans le mouvement pour la Confédération canadienne. *Ibid.*, p. 12. Cela ne signifie toutefois pas que les visées des fondateurs du Canada étaient antidémocratiques. D'après un des témoins, la professeure Janet Ajzenstat, on suggère parfois que les fondateurs du Canada ont rejeté la démocratie complètement. C'est faux. Le système de freins et contrepoids décrit dans la *Loi constitutionnelle de 1867* assure en fin de compte la démocratie libérale. Ajzenstat, « Origins of the Canadian Senate, » *Dialogues*, été 2006, p. 5.

proposés par la chambre populaire, mais elle ne s'opposera jamais aux souhaits délibérés et compris du peuple³².

Les Canadiens d'aujourd'hui auraient du mal à considérer le Canada de 1867 comme une démocratie parfaitement mûre. Mais, pour paraphraser Lord Broughton, la Constitution du Canada a mûri et a survécu. Et il en va de même de la démocratie au Canada, qui a évolué et est devenue plus globale. Le droit de vote et le droit de briguer les suffrages ont été donnés aux femmes et aux minorités, et la Constitution, considérée avant comme la chose des gouvernements, est désormais perçue par les Canadiens comme leur appartenant.

Malgré les critiques dont le Sénat fait souvent l'objet, ce dernier s'est remarquablement bien comporté et a montré qu'il était capable de s'adapter. Comme institution, contrairement à ce que certains affirment, le Sénat n'est pas ignorant du monde qui l'entoure mais tout à fait au courant des attentes de la société canadienne. À mesure que notre démocratie et notre constitutionnalisme mûrissaient, le Sénat a évolué à la lumière des nouvelles perceptions concernant l'ampleur et le rôle des institutions représentatives.

Le Sénat a également évolué pour mieux refléter la composition de la population. En février 1930, Mme Cairine Reay Wilson est devenue la première femme nommée au Sénat³³. Aujourd'hui, 33 femmes siègent au Sénat. Le premier sénateur d'origine autochtone a été nommé en 1958 — deux ans avant que les Autochtones vivant dans des réserves obtiennent le droit de vote fédéral³⁴. Il y a actuellement sept sénateurs autochtones.

Les sénateurs proviennent d'un large éventail d'horizons professionnels. Bien que ce soit les professions juridiques et le monde des affaires qui soient les plus représentés (236 avocats et 107 gens d'affaires), des agriculteurs (88), des médecins (59), des enseignants (53), des gens de lettres (50), des journalistes (47), des professeurs (37) et des gestionnaires (27) ont aussi siégé à la Chambre haute³⁵. La plupart sont arrivés au Sénat après avoir exercé leur profession des années durant et bon nombre avaient déjà obtenu des fonctions au gouvernement, à la fois à l'issue d'élections et par d'autres voies. Comme M. Franks le fait observer dans *The Parliament of Canada*, « Le Sénat compte dans ses rangs beaucoup de Canadiens extrêmement capables et riches d'une vaste expérience »³⁶. Un autre observateur de la politique canadienne, J. R. Mallory, a écrit qu'il ne faudrait pas oublier que :

Le Sénat réunit des anciens ministres et députés ayant une longue expérience de la vie publique et des connaissances spécialisées dans bon nombre de branches hautement techniques du droit et de l'administration.

³² Canada, Assemblée législative, 6 février 1865, cité dans *Canada's Founding Debates*, Janet Ajzenstat, Paul Romney, Ian Gentles, et William D. Gairdner, éditeurs, Stoddart Publishing Co. Ltd., Toronto, 1999, p. 80.

³³ Les Canadiennes ont obtenu le droit de voter aux élections fédérales en 1918.

³⁴ Le sénateur James Gladstone, conservateur indépendant nommé le 31 janvier 1958.

³⁵ Source, Bibliothèque du Parlement, Parlinfo, 10 octobre 2006.

³⁶ C.E.S. Franks, *The Parliament of Canada*, University of Toronto Press, Toronto, 1987, p. 189.

Leur contribution à l'étude des mesures législatives n'est pas négligeable et vaut d'être maintenue³⁷.

À mesure qu'il évoluait, le Sénat a valablement contribué à la saine gouvernance du Canada. Comme l'avaient prévu ses fondateurs, le Sénat a été un lieu de réflexion efficace, apportant des changements techniques qui ont amélioré les textes des projets de loi provenant de la Chambre des communes sans y introduire de nouveaux principes ni en modifier l'intention originale³⁸. Le travail qu'accomplit le Sénat en sa qualité de chambre de réflexion, de même que tous les autres aspects de ses attributions profitent du fait que la chambre haute puisse combiner un certain degré d'autonomie et la dynamique gouvernement-opposition, le tout appuyé par un climat procédural qui permet aux partis d'opposition d'exercer une influence qui dépasse leur importance numérique. Il lui est ainsi possible de faire un examen minutieux et de débattre de manière rigoureuse des mesures législatives, ce qui est dans l'intérêt de tous les Canadiens.

Les sénateurs ont également apporté une précieuse contribution à l'élaboration de politiques, surtout par leur travail au sein des comités. Les rapports de bon nombre de ces derniers ont été très bien reçus et continuent d'être d'une grande aide pour tous ceux qui travaillent aux politiques publiques. Parmi eux, certains ressortent, notamment l'éminente étude publiée en 1971 par le Comité spécial du Sénat sur la pauvreté (Comité Croll), le rapport publié fin 1970 par le Comité spécial du Sénat sur les moyens de communication de masse (Comité Davey), le rapport publié en trois volumes (1970, 1972 et 1973) par le Comité sénatorial de la politique scientifique (Comité Lamontagne), ainsi que le rapport *Nos sols dégradés*, un important rapport publié en 1984 par le Comité sénatorial permanent de l'agriculture, des pêches et des forêts. Plus récemment, l'étude du Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie sur le système de soins de santé au Canada, puis le rapport publié en 2006 par ce comité sur la santé mentale, la maladie mentale et les toxicomanies sont largement reconnus comme ayant fortement contribué aux efforts constants menés pour améliorer la prestation des services médicaux au Canada. Tous ces rapports, et bien d'autres, produits par des comités sénatoriaux, ont facilité la compréhension d'importants dossiers politiques et fourni des solutions concrètes à des problèmes apparemment insolubles.

Conclusions

Lors de son témoignage, Mme Ajzenstat a affirmé que la réforme devrait « permettre autant d'analyser le passé que de nous tourner vers l'avenir », (fascicule 1, 6 septembre 2006). Si l'on examine le passé, il est clair que le Sénat est une institution qui a connu un succès remarquable parce qu'il a complété et non compliqué le travail de la Chambre des communes, dont les membres sont élus démocratiquement. Il faut être conscient de ce succès et tenir soigneusement compte de ses diverses sources au moment d'envisager une réforme, afin que les changements proposés tirent profit des forces institutionnelles du Sénat, tout en comblant ses lacunes. C'est ce qu'ont fait les membres du Comité lors des délibérations sur la teneur du projet de loi S-4, et ils en sont venus à

³⁷ J.S. Mallory, *The Structure of Canadian Government*, Gage Publishing, Toronto, 1984, p. 258.

³⁸ Franks, 1987, p. 190.

quelques conclusions qu'ils jugent pouvoir contribuer à l'examen du projet de loi, au Sénat et ailleurs.

Conclusion 1 : Renvoi à la Cour supreme

Bien qu'il soit souhaitable d'évoluer tout en respectant les principes de la démocratie, bon nombre se sont dit préoccupés par la capacité du Parlement d'agir unilatéralement, et sans l'appui manifeste des assemblées législatives provinciales, afin de créer des mandats de durée limitée pour les sénateurs. Fort des conseils juridiques reçus, le gouvernement est convaincu que le changement que propose le projet de loi S-4 peut être réalisé en vertu du processus de modification prévu à l'article 44 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, comme le prévoit le projet de loi. Cet article confère au Parlement compétence exclusive pour modifier la Constitution relativement au pouvoir exécutif fédéral, au Sénat ou à la Chambre des communes.

Les entretiens avec des constitutionnalistes et des juristes ont produit des arguments qui ont convaincu la plupart des membres du Comité que le gouvernement a choisi la méthode qui convient pour effectuer ce changement. Dans l'ensemble, ces témoins experts ont soutenu que la Constitution était suffisamment claire sur le sujet et qu'il n'était pas nécessaire de faire un renvoi à la Cour suprême du Canada pour éclaircir ou régler la question.

Compte tenu du fait que c'est la teneur du projet de loi qui a été portée devant le Comité, la plupart des membres ont conclu qu'il ne semble pas nécessaire d'obtenir plus de précisions sur la constitutionnalité du projet de loi S-4 avant que le Sénat procède à son examen.

Conclusion 2 : Un mandat de durée limitée au Sénat

Bien que les témoins aient exprimé divers points de vue quant à la durée idéale du mandat d'un sénateur, pratiquement aucun n'a rejeté du revers de la main l'idée même de fixer une durée limitée, et la plupart l'ont même vivement appuyé. Ils ont souligné qu'un mandat de durée limitée aura pour effet de battre en brèche l'image, si nuisible pour le Sénat, des « emplois à vie » et de donner un souffle nouveau à l'institution grâce à l'apport constant de nouvelles idées. La plupart des membres du Comité ont trouvé ces affirmations probantes.

Le Comité constate aussi que, lors des délibérations précédentes sur la Constitution du Canada, divers comités sénatoriaux se sont prononcés à l'unanimité en faveur de l'établissement d'un mandat de durée fixe à la Chambre haute du Parlement. De l'avis de la plupart des membres du Comité, les arguments présentés dans ces rapports restent valables.

En conséquence, après un examen attentif de la teneur du projet de loi S-4 qui n'a pas révélé de motif raisonnable de refuser un accord de principe, la plupart des membres du Comité souscrivent au principe sous-jacent du projet de loi, soit que l'établissement d'un mandat de durée fixe améliorerait le Sénat du Canada.

La réforme sénatoriale : Complexité des concessions réciproques

Dans la section du présent rapport qui porte sur les témoignages entendus, il apparaît clairement que nos témoins ont des opinions extrêmement différentes, concernant les diverses dispositions du projet de loi S-4, c'est à dire les inconvénients et les avantages d'un mandat de huit ans, les solutions souhaitables et le renouvellement des mandats. Les témoins ne se sont pas non plus entendus sur la question de savoir si des mandats convenant à un Sénat dont les membres sont nommés demeurent pertinents si le Sénat est élu, quelle qu'en soit la façon.

En elles-mêmes, ces divergences d'opinion mènent à une première conclusion. Il semblerait qu'il n'y ait pas une bonne réponse à toutes ces questions. Si elle existait, elle serait ressortie des témoignages provenant des experts que le Comité a entendus lors de ces audiences, puisqu'ils représentaient un échantillon raisonnable des divers champs de spécialités

Les délibérations qui ont eu lieu par la suite entre les membres du Comité n'ont pas non plus permis de dégager un consensus sur les réponses à donner à ces questions. Elles ont plutôt abouti à une série de concessions réciproques qui se reflètent dans les vues opposées des témoins et semblent incarnées dans les possibilités initiales de réforme du Sénat. Les principales concessions relatives à l'établissement d'un mandat pour les sénateurs s'appliquaient sur les raisonnements suivants :

- De longs mandats encouragent généralement une mémoire et une autonomie institutionnelles et appuient la capacité du Sénat de porter un second regard serein, mais ne permettent pas de se débarrasser des sénateurs qui ne servent pas l'intérêt public.
- Abréger les mandats des sénateurs accélérerait le roulement au Sénat et rendrait l'institution plus dynamique et, si celle-ci était élue, elle serait plus capable de refléter l'opinion publique, mais cela diminuerait son rôle d'organe de réflexion indépendant.
- Si les mandats étaient renouvelables, certains sénateurs pourraient demeurer en poste pendant plus longtemps (mandats cumulatifs), ce qui présenterait les avantages dont s'assortissent des mandats plus longs; en revanche le Sénat perdrait de son autonomie, car ce serait le premier ministre ou, en cas de Sénat élu, les électeurs, qui décideraient quels mandats renouveler.
- Lorsque les mandats ne sont pas renouvelables, le Sénat gagne en autonomie et peut mieux jouer son rôle d'organe de réflexion indépendant; en revanche, il n'a pas de comptes à rendre (devant le premier ministre, qui renouvelle les

nominations, ou devant les électeurs, en cas de Sénat élu) et les sénateurs peuvent plus facilement se laisser aller ou ne plus prêter attention à l'intérêt public.

- Lorsque les sénateurs sont nommés, leurs mandats peuvent être d'une durée très variable, tandis que, lorsqu'ils sont élus, dans la plupart des cas leurs mandats sont relativement courts (ce qui en permet le renouvellement fréquent). Il se peut donc que la durée de mandat qui convient à un Sénat nommé ne convienne pas à un Sénat élu.
- Élu, la Chambre haute aurait une légitimité démocratique, mais elle serait aussi plus partisane (en raison du rôle crucial des partis lors des élections), ce qui pourrait entraver sa fonction d'organe de réflexion et ses études thématiques menées sur longue période. Par ailleurs, elle pourrait se sentir obligée, en raison de son mandat démocratique, de s'opposer à la Chambre des communes, ce qui pourrait aboutir à des impasses.
- Nommée, la Chambre haute peut représenter expressément certains groupes et minorités, et les sénateurs n'ont pas à s'occuper d'électeurs ou de circonscriptions; en revanche, un tel Sénat manque de légitimité pour défendre les intérêts régionaux et autres face à une Chambre des communes élue, et les sénateurs peuvent ne pas être motivés pour s'investir complètement dans leur travail.

Diverses dispositions, notamment la durée fixe du mandat proposée dans le projet S-4, cherchent à établir un juste équilibre entre les avantages conflictuels que présentent les diverses concessions. Ces dernières ne sont pas simples, et les membres du Comité ne s'entendent toujours pas à leur sujet. Sont résumées ci-après, à l'intention des sénateurs notamment, les principaux scénarios que les témoins ont recommandés au Comité.

Question	Analyse	Recommandation
Mandats de huit ans	Renouvellement des idées et des gens, et suffisamment de temps pour réaliser des projets mais pas pour se laisser aller	Accepter
	Pas entièrement compatibles avec le rôle d'organe de réflexion indépendant et de mémoire collective	Amender le projet de loi pour qu'il prévoise un mandat plus long
	Les mandats qui conviendraient peuvent être différents selon que le Sénat est nommé ou élu, et il faut donc deux étapes	Amender le projet de loi pour qu'il prévoise un mandat plus long, et des mandats plus courts sur adresse conjointe des deux Chambres du Parlement
Renouvellement des mandats	Nécessaire pour qu'il puisse y avoir réélection lors d'élections consultatives	Accepter
	Nécessaire et devrait être explicite	Amender le projet de loi pour qu'il indique que les mandats sont renouvelables
	Pourrait diminuer l'indépendance des sénateurs et, par conséquent, le rôle du Sénat	Amender le projet de loi pour qu'il indique que les mandats ne sont pas renouvelables
Élections consultatives	Utiles pour accroître la légitimité et l'efficacité au sein du processus législatif	La recommandation pourrait énoncer certaines grandes exigences dont le gouvernement devrait tenir compte : <ul style="list-style-type: none"> • représentation des minorités

		<ul style="list-style-type: none"> • représentation provinciale (ou régionale) • représentation proportionnelle • réduction au minimum de la partisanerie (mode de scrutin à vote unique transférable)
	Dangereuses. Pourraient mener à un Sénat trop puissant et à des impasses avec la Chambre et saper le rôle d'organe de réflexion indépendant	Recommander que le gouvernement ne donne pas suite aux mesures législatives concernant les élections, conserver un Sénat nommé
Autres modifications	L'obligation faite aux sénateurs d'avoir au moins 30 ans est discriminatoire	Amender le projet de loi pour qu'il contienne une disposition supprimant cet énoncé de la <i>Loi constitutionnelle, 1982</i>
	L'élimination de l'âge obligatoire de la retraite à 75 ans ne cadre pas avec l'intention du projet de loi	Amender le projet de loi pour rétablir l'âge de la retraite obligatoire à 75 ans
Autres mesures	Un débat national sur le Sénat et ses objectifs est nécessaire comme base d'une réforme globale	Un débat national doit être amorcé par le gouvernement

Au cours de ses délibérations, le Comité a également été avisé du récent projet de réforme de la Chambre des lords britannique (voir partie I, « Contexte institutionnel »). Ce projet semble présenter une approche tout à fait particulière au regard des concessions réciproques, et le Sénat pourrait l'étudier plus à fond à l'occasion de son analyse du projet de loi S-4. Ce que l'on propose, c'est d'élire 70 % des lords pour des mandats non renouvelables de 12 ans, ce qui fournit une certaine légitimité démocratique; en revanche, en raison de la longueur des mandats, de leur non-renouvellement et de la nomination de 30 % des lords, la Chambre haute n'obtiendrait pas une légitimité suffisante pour contester la Chambre des communes ou paralyser le Parlement. De plus, comme 30 % des lords seraient nommés, il serait possible de représenter certains groupes et minorités et de choisir notamment des personnes ayant une longue expérience politique, qui apportent aujourd'hui une précieuse contribution au Sénat; par ailleurs, les mandats n'étant pas renouvelables, les Sénateurs n'auraient pas à se consacrer à des activités

partisanes afin de se faire réélire, si bien que le Sénat conserverait son rôle d'organe de mûre réflexion et continuerait ses analyses approfondies en comité.

Élections consultatives – quelques observations

Le projet de loi S-4 ne fait aucune mention des élections consultatives, quoique le premier ministre ait affirmé devant le Comité que son gouvernement avait l'intention d'établir un processus consultatif pour la sélection des sénateurs.

Les témoins ont tous estimé que les objectifs que se fixe le gouvernement pour cette réforme sont souhaitables et ont convenu avec le premier ministre que le projet de loi S-4 ne permettrait pas de tous les atteindre à lui seul. Pour concrétiser l'intention globale de la réforme, il faudrait établir des moyens de prendre en compte, lors de la nomination des sénateurs, les préférences des Canadiens. Les membres du Comité étaient également d'accord avec les témoins qui ont jugé que l'établissement précis d'un tel processus devait se faire avec grand soin pour que l'on puisse obtenir les avantages souhaités tout en maintenant les atouts considérables que présente le Sénat aujourd'hui.

Parce que les sénateurs sont nommés, il est possible de représenter divers segments de la population canadienne qui ne sont pas nécessairement représentés par la Chambre des communes. Il est important de permettre au Sénat de compléter la représentation assurée par la Chambre des communes au sein du processus démocratique canadien. Toute solution choisie pour démocratiser le Sénat devrait conserver cette qualité, voire, si possible, l'accroître. Le système majoritaire uninominal utilisé pour élire les députés à la Chambre des communes n'est pas propice à une représentation des minorités, mais les modèles de représentation proportionnelle, par exemple, font appel à des listes de candidats qui peuvent être établies de manière à favoriser l'élection de représentants de minorités et de groupes défavorisés.

Le Comité s'est dit également soucieux de maintenir une deuxième caractéristique du Sénat – le peu d'importance de la partisanerie dans les délibérations. Le Sénat est une institution au sein de laquelle de multiples perspectives, notamment la loyauté à l'égard du parti, entrent en ligne de compte et assurent un climat dans lequel les questions peuvent être analysées de manière relativement non partisane. De l'avis du Comité, c'est également là un trait du Sénat qui peut et devrait être maintenu dans toute réforme visant à démocratiser la Chambre haute. Des systèmes électoraux permettant aux électeurs de préférer des candidats quelle que soit leur allégeance politique n'éliminent ni les partis ni la partisanerie, mais ils mettent l'accent sur les mérites des candidats, tout comme sur les partis politiques, et pourraient donc être plus adaptés à la culture du Sénat.

Enfin, d'après certains membres du Comité, la mise sur pied d'élections consultatives devra tenir compte d'éventuelles préoccupations constitutionnelles. Selon le professeur Hogg et d'autres témoins que le Comité a entendus, l'adoption d'un mécanisme d'élections consultatives pourrait exiger que l'on fasse appel à une formule de modification « 7/50 » (paragraphe 38(1) de la *Loi constitutionnelle de 1982*) si l'existence d'un tel processus devait entraver le pouvoir discrétionnaire du premier ministre de recommander des personnes au poste de sénateur. Une telle modification ne

pourrait être effectuée en vertu de l'article 44 de la *Loi constitutionnelle de 1982*. En revanche, si le processus a pour seul résultat la sélection d'un bassin de candidats à partir duquel le premier ministre est libre de choisir des personnes à recommander au gouverneur général, il n'y aura peut-être aucune préoccupation d'ordre constitutionnel. Comme l'a clairement indiqué M. Benoit Pelletier dans son exposé, les répercussions ne sont pas que constitutionnelles, mais aussi intergouvernementales et politiques. Nous portons donc ce point à l'attention du gouvernement, dans le cadre de l'élaboration de mesures législatives visant des élections consultatives.

Pour conclure

Comme bien des témoins qui ont comparu devant nous, dont le premier ministre lui-même, nous estimons au sein de ce Comité que, si le Sénat doit être réformé en raison de ses lacunes, il vaut la peine d'être réformé en raison de ses atouts.

Au fil des années, le Sénat a évolué de telle sorte qu'il contribue de manière unique au processus démocratique canadien, assure une représentation qui complète celle de la Chambre des communes en reflétant, en particulier, les régions minoritaires et la diversité sociale qui en est venue à représenter une part cruciale de l'identité canadienne. Son rôle d'organe de réflexion, et les révisions techniques qu'il peut apporter à ce titre aux mesures législatives et aux analyses stratégiques menées sur longue période, bénéficient aussi de la vaste expérience de ses membres, que ce soit tant en politique et au sein du gouvernement que dans le large éventail d'horizons qu'ils représentent.

Si nous appuyons une approche progressive pour la réforme du Sénat, incarnée dans le projet de loi S-4, c'est que nous tenons compte des réalités institutionnelles ainsi que des défis politiques et intergouvernementaux liés à une réforme plus fondamentale. C'est aussi que nous réagissons à la nouvelle ouverture aux solutions constructives que nous avons constatée chez ceux qui ont participé à nos audiences, dont des partisans de longue date du Sénat triple E qui ont manifesté un intérêt à l'égard d'autres options. Nous sommes d'avis qu'un mandat de durée limitée mise sur les atouts actuels du Sénat et permettra de débloquer son potentiel.

Si le gouvernement envisage d'autres mesures de réforme, comme l'a affirmé le premier ministre Harper quand il a comparu devant le Comité, nous espérons qu'elles pourront poursuivre l'impulsion donnée par le projet de loi S-4. Il faut toutefois prêter attention aux grandes difficultés techniques que le projet présente afin d'établir correctement le processus consultatif de sélection des sénateurs, en trouvant le juste équilibre dans les concessions et en répondant aux considérations d'ordre constitutionnel que le présent rapport cerne.

Toute réforme du Sénat doit accorder une attention toute particulière à la représentation des peuples autochtones, des habitants du nord et des côtes, des communautés de langue officielle en situation minoritaire, des personnes handicapées et des femmes.

De plus, il faut aborder la question de la représentation des premiers habitants du Nunavik. Ceux-ci sont sans représentation au Sénat depuis que les frontières du Québec ont été étendues pour inclure ces terres, car les limites des 24 districts sénatoriaux du Québec n'ont pas été ajustés afin d'inclure le territoire qu'on appelle dorénavant Nunavik.

Enfin, les membres du Comité souhaitent souligner que leur travail sur le projet de loi S-4 et le futur rapport sur la motion Murray-Austin renvoyé devant lui le 28 juin dernier ne représentent que l'amorce de l'étude de la réforme du Sénat pour lequel le Comité a été constitué. D'autres questions sur la réforme progressive que ce dernier se propose d'examiner dans un proche avenir dans le cadre de cette étude comprennent :

- la correction de la perte de représentation subie par le Nunavik, dans le nord du Québec, quand les frontières du Nouveau- Québec ont été établies sans modification des limites des districts sénatoriaux;
- un examen de l'article 26 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, qui prévoit la nomination de 4 à 8 sénateurs supplémentaires (pour que le premier ministre puisse débloquer les impasses);
- une étude des règles sur l'absentéisme et autres comportements inacceptables prévues à l'article 31 de la *Loi constitutionnelle de 1867* pour en vérifier l'équité et l'efficacité;
- une étude de l'énoncé des qualités et des dispositions connexes prévus dans la *Loi constitutionnelle de 1867*, obligeant chacun des 24 sénateurs québécois à détenir une propriété dans l'une des 24 divisions établies dans cette province;
- l'éventuelle élection du Président du Sénat; et
- l'élaboration d'un modèle de Sénat élu moderne.

ANNEXE A – TÉMOINS (en ordre de comparution)

Le mercredi 6 septembre 2006

C.E.S. (Ned) Franks, professeur émérite, Université Queen's

Leslie Seidle, chercheur principal associé, Institut de recherche en politiques publiques

Janet Ajzenstat, professeur émérite, Science politique, Université McMaster

Roderic Beaujot, professeur, Sociologie, University of Western Ontario

Le jeudi 7 septembre 2006

Le très honorable Stephen Harper, C.P., député, Premier ministre du Canada

Bureau du Conseil privé

Matthew King, secrétaire adjoint du Cabinet, Législation et planification parlementaire

Dan McDougall, directeur des opérations, Législation et planification parlementaire

Ministère de la justice Canada

Warren J. Newman, avocat général, Section du droit administratif et constitutionnel

Le mardi 19 septembre 2006

Roger Gibbins, président-directeur général, Fondation Canada Ouest

Gerald Baier, professeur invité bicentenaire canadien, MacMillan Centre for International and Area Studies, Yale University

Philip Resnick, professeur de sciences politiques, Université de la Colombie-Britannique (par vidéoconférence)

Andrew Heard, professeur agrégé, Département de science politique, Université Simon Fraser

L'honorable Gary Mar, ministre des relations internationales et intergouvernementales, Gouvernement de l'Alberta

Le mercredi 20 septembre 2006

Peter McCormick, président, Département des sciences politiques, Université de Lethbridge

Gordon Gibson, attaché supérieur de recherche en études canadiennes, Institut Fraser

Peter Hogg, universitaire en résidence, Blake, Cassels et Graydon

John Whyte, agrégé supérieur de recherche en politique, Institut de politiques publiques de la Saskatchewan

Richard Simeon, professeur invité des études canadiennes, William Lyon Mackenzie King, Weatherhead Centre for International Affairs, Harvard University (par vidéoconférence)

David E. Smith, professeur émérité, Université de la Saskatchewan

Daniel Pellerin, professeur adjoint invité, Département des sciences politiques, Colgate University

Le jeudi 21 septembre 2006

Patrick J. Monahan, doyen, Faculté de droit, Osgoode Hall

L'honorable Gérard-A Beaudoin, professeur émérite, Faculté de droit, Université d'Ottawa et ancien sénateur

Gérald R. Tremblay, associé, McCarthy, Tétrault

L'honorable Marie Bountrogianni, ministre des Affaires intergouvernementales et ministre responsable du Renouveau démocratique, Gouvernement de l'Ontario

Stephen Allan Scott, professeur émérite, Faculté de droit, Université McGill

L'honorable Benoit Pelletier, ministre responsable des Affaires intergouvernementales canadiennes, de la Francophonie canadienne, de l'Accord sur le commerce intérieur, de la Réforme des institutions démocratiques et de l'Accès à l'information, Gouvernement du Québec

OBSERVATIONS ÉCRITES

Organismes :

Canadian Committee on a Triple E Senate, Bert Brown, président
Inuit Tapariit Kanatami, Mary Simon, présidente

Particuliers :

Scott Gardiner
David Goetz
Timothy C.S. Hemmings
Gerard W. Horgan
Stephen M. MacLean
Professeur Errol P. Mendes, Université d'Ottawa
Neil Sutherland
Professeur Guy Tremblay, Université Laval
John K. Walker

THE SENATE



CANADA

LE SÉNAT

Special Senate Committee on Senate Reform

Report on

**The motion to amend the Constitution of Canada
(western regional representation in the Senate)**

Chair

The Honourable Daniel Hays

Deputy Chair

The Honourable W. David Angus

October 2006

Special Senate Committee on Senate Reform

Report on

**The motion to amend the Constitution of Canada
(western regional representation in the Senate)**

Ce document est disponible en français.

* * *

This report and the Committee's proceedings are available online at
www.senate-senat.ca/senref.asp

39th Parliament, 1st Session

TABLE OF CONTENTS

ORDERS OF REFERENCE.....	ii
MEMBERSHIP.....	v
INTRODUCTION	1
BACKGROUND	2
WHAT THE COMMITTEE HEARD	5
Increased Seats for the West.....	6
British Columbia: A Region?.....	8
Next Steps and Related Issues	9
OBSERVATIONS AND CONCLUSIONS	10
The Proposed Distribution of Seats	10
Two Regions: British Columbia and the Prairie Provinces	12
Contributing to Progress	13
Other Matters	14
Conclusion	15
APPENDIX A – WITNESSES (in order of appearance)	A-1

NOTE: In this report, the testimony received by witnesses printed in the *Proceedings of the Special Senate Committee on Senate Reform* will be hereinafter referred to only by issue number and page number within the text, e.g. (1:89).

ORDERS OF REFERENCE

Extract from the *Journals of the Senate*, Wednesday, June 21, 2006:

The Honourable Senator Fraser moved, seconded by the Honourable Senator Cook:

That a Special Senate Committee be appointed to undertake a comprehensive review of the Senate Reform or any other related matter referred to it by the Senate;

That, notwithstanding rule 85(1)(b), the Special Committee comprise ten members namely the Honourable Senators Adams, Austin, P.C., Bacon, Baker, P.C., Banks, Biron, Andreychuk, Angus, Carney, P.C. and Murray, P.C., and that four members constitute a quorum;

That, pursuant to Rule 95(3)(a), the Committee be authorized to meet during periods that the Senate stands adjourned for a period exceeding one week;

That the Committee have power to send for persons, papers and records, to examine witnesses, to report from time to time and to print such papers and evidence from day to day as may be ordered by the Committee;

That the Committee have power to engage the services of such counsel and technical, clerical, and other personnel as may be necessary for the purpose of its examination and consideration of such bills and subject-matters of bills as are referred to it;

That the Committee be authorized to permit coverage by electronic media of its public proceedings with the least possible disruption of its hearings; and

That the Committee submit its final report no later than September 28, 2006.

After debate,

The question being put on the motion, it was adopted.

Extract from the *Journals of the Senate* of Wednesday, September 27, 2006:

The Honourable Senator Hays moved, seconded by the Honourable Senator Fraser:

That, notwithstanding the Order of the Senate adopted on Wednesday, June 21, 2006, the date for the Special Senate Committee on Senate Reform to submit its final report be extended from September 28, 2006 to October 26, 2006.

After debate,

The question being put on the motion, it was adopted.

Extract from the *Journals of the Senate* of Wednesday, June 28, 2006:

Resuming debate on the motion of the Honourable Senator Murray, P.C., seconded by the Honourable Senator Austin, P.C.:

That

Whereas an amendment to the Constitution of Canada may be made by proclamation issued by the Governor General under the Great Seal of Canada where so authorized by resolutions of the Senate and House of Commons and of the legislative assemblies of the provinces as provided for in section 38 of the Constitution Act, 1982;

And whereas it is desirable to amend the Constitution of Canada to provide for a better balance of western regional representation in the Senate;

And whereas it is desirable that the 24 seats in the Senate currently representing the division of the western provinces be distributed among the prairie provinces of Manitoba, Saskatchewan, and Alberta, and that British Columbia be made a separate division represented by 12 Senators;

Now, therefore, the Senate resolves that an amendment to the Constitution of Canada be authorized to be made by proclamation issued by Her Excellency the Governor General under the Great Seal of Canada in accordance with the schedule hereto.

SCHEDULE

AMENDMENT TO THE CONSTITUTION OF CANADA

1. Sections 21 and 22 of the Constitution Act, 1867 are replaced by the following:

"21. The Senate shall, subject to the Provisions of this Act, consist of One hundred and seventeen Members, who shall be styled Senators.

22. In relation to the Constitution of the Senate, Canada shall be deemed to consist of Five Divisions:

1. Ontario;
2. Quebec;
3. The Maritime Provinces, Nova Scotia and New Brunswick, and Prince Edward Island;
4. The Prairie Provinces of Manitoba, Saskatchewan, and Alberta;
5. British Columbia;

which Five Divisions shall (subject to the Provisions of this Act) be represented in the Senate as follows: Ontario by Twenty-four Senators; Quebec by Twenty-four Senators; the Maritime Provinces and Prince Edward Island by Twenty-four Senators, Ten thereof representing Nova Scotia, Ten thereof representing New Brunswick, and Four thereof representing Prince Edward Island; the Prairie Provinces by Twenty-four Senators, Seven thereof representing Manitoba, Seven thereof representing Saskatchewan, and Ten thereof representing Alberta; British Columbia by Twelve Senators; Newfoundland and Labrador shall be entitled to be represented in the Senate by Six Senators; Yukon, the Northwest Territories and Nunavut shall be entitled to be represented in the Senate by One Senator each.

In the Case of Quebec, each of the Twenty-four Senators representing that Province shall be appointed for One of the Twenty-four Electoral Divisions of Lower Canada specified in Schedule A. to Chapter One of the Consolidated Statutes of Canada."

2. Sections 26 to 28 of the Act are replaced by the following:

"26. If at any Time on the Recommendation of the Governor General the Queen thinks fit to direct that Five or Ten Members be added to the Senate, the Governor General may by Summons to Five or Ten qualified

Persons (as the Case may be), representing equally the Five Divisions of Canada, add to the Senate accordingly.

27. In case of such Addition being at any Time made, the Governor General shall not summon any Person to the Senate, except on a further like Direction by the Queen on the like Recommendation, to represent one of the Five Divisions until such Division is represented by Twenty-four Senators or, in the case of British Columbia, Twelve Senators, and no more.

28. The Number of Senators shall not at any Time exceed One hundred and twenty-seven."

CITATION

3. This Amendment may be cited as the Constitution Amendment, [year of proclamation] (western provincial representation in the Senate).

After debate,

The Honourable Senator Murray, P.C. moved, seconded by the Honourable Senator Austin, P.C., that the question be referred to the Special Senate Committee on Senate Reform.

After debate,

The question being put on the motion, it was adopted on division.

Paul C. Bélisle
Clerk of the Senate

Special Senate Committee on Senate Reform

The Honourable Daniel Hays, Chair

The Honourable W. David Angus, Deputy Chair

The Honourable Senators:

Jack Austin, P.C.

Maria Chaput

Gerald J. Comeau

Dennis Dawson

Elizabeth Hubley

Jim Munson

Lowell Murray, P.C.

Hugh Segal

David Tkachuk

Charlie Watt

Note: Senators Marjory LeBreton, P.C. (or Gerald J. Comeau) and Daniel Hays (or Joan Fraser) are members *ex officio*.

Other Senators who participated in the work of the Committee :

The Honourable Senators: Downe, Fairbairn, P.C., Fraser, Harb, LeBreton, P.C., Losier-Cool, Prud'homme, P.C. and Tardif

Original Members agreed to by Motion of the Senate :

The Honourable Senators: Adams, Austin, P.C., Bacon, Baker, P.C., Banks, Biron, Andreychuk, Angus, Carney, P.C. and Murray, P.C.

INTRODUCTION

On June 21, 2006, the Senate established the Special Senate Committee on Senate Reform. The motion proposing the Committee was moved by Senator Joan Fraser and seconded by Senator Joan Cook, and provided that the Committee submit its final report no later than September 28, 2006. On September 27, 2006, the Senate agreed to extend the reporting date to October 26, 2006.

The motion establishing the Committee provided that it "...undertake a comprehensive review of Senate reform, or any other matter referred to the Committee by the Senate." Two specific matters were subsequently referred, and have provided the focus for the work reflected in this report. They are:

- The subject-matter of Bill S-4, An Act to amend the Constitution Act, 1867. The bill would require new senators to be appointed for eight year terms (the retirement age of 75 would continue to apply to existing senators). The bill was introduced by the Government in the Senate on May 30, 2006 and referred to this Committee on June 28.
- A motion of Senator Murray, seconded by Senator Austin, that the *Constitution Act, 1867* be amended to recognize British Columbia and the Prairie provinces as regions to be separately represented in the Senate. The number of seats representing each province would be as follows: British Columbia – 12 (from 6), Alberta – 10 (from 6), Saskatchewan – 7 (from 6), and Manitoba – 7 (from 6), for a new total of 117 senators (from 105). The motion was moved on June 27, 2006 and referred to this Committee on June 28.

Bill S-4 and the Murray/Austin motion deal with unrelated characteristics of the Senate, and are therefore being treated in separate reports. This report provides findings and conclusions that senators may wish to take into account in their deliberations on the Murray/Austin motion.

In order to make the most efficient use of the expert witnesses who have appeared before the Committee, hearings addressed both sets of issues simultaneously. These hearings focussed on the issues raised by Bill S-4 and the Murray/Austin motion, rather than revisiting the much broader range of Senate reform and related constitutional issues that have been considered, in some cases repeatedly, over the years. This report, like the discussions we had with our witnesses, does not seek to revisit the multiple issues that have been explored in previous parliamentary studies of Senate reform. Rather, this earlier work is used as a point of departure for focussed attention to the issues raised in the Murray/Austin motion, along with a limited number of issues directly related to them.

Members of the Committee would like to express their thanks to Prime Minister Stephen Harper, government officials and other expert witnesses who appeared before the Committee during hearings held in the week of September 4, 2006, and the week of September 18 (for a complete list of witnesses, see Appendix A). We also thank those who submitted written briefs for our consideration. The briefs and advice received by the

Committee have been immensely helpful to members, as will be evident throughout this report.

BACKGROUND

The June 27 motion proposes that the *Constitution Act, 1867* be amended to recognize British Columbia and the Prairie provinces as regions to be separately represented in the Senate. The Senate would thus represent five regions, as well as the three territories. The motion also proposes that 12 seats be added to the Senate, and that they be distributed among British Columbia and the Prairie Provinces. Finally, the motion proposes that s. 26 of the *Constitution Act, 1867*, which provides for the appointment of 4 or 8 additional senators representing the existing regions, be amended to reflect the five region model, and provide for the appointment of 5 or 10 additional senators.

The proposed number and distribution of seats (compared with existing population percentages and seats) is outlined on the following table:

**The Distribution of Canada's Population, Existing Senate Seats,
and Proposed Senate Seats**

	Percent of Population	Current Seats	Percent of Seats	Proposed Change	Proposal	Percent of Seats
B.C.	13.2	6	5.7%	+6	12	10.3%
Alberta	10.1	6	5.7%	+4	10	8.5%
Sask.	3.1	6	5.7%	+1	7	6%
Man.	3.6	6	5.7%	+1	7	6%
Ontario	38.9	24	22.8%	No change	24	20.5%
Quebec	23.5	24	22.8%	No change	24	20.5%
N.B.	2.3	10	9.5%	No change	10	8.5%
N.S.	2.9	10	9.5%	No change	10	8.5%
Nfld. & Labrador	1.6	6	5.7%	No change	6	5.1%
P.E.I.	0.4	4	3.8%	No change	4	3.4%
Nunavut	0.1	1	0.95%	No change	1	0.85%
N.W.T.	0.1	1	0.95%	No change	1	0.85%
Yukon	0.1	1	0.95%	No change	1	0.85%
TOTAL	100	105	100	+12	117	100

The motion recognizes that changes to the number of Senate seats representing a province would require a constitutional amendment ratified according to the requirements of Section 38 of the *Constitution Act, 1982*. This amending procedure requires ratification by the Senate, the House of Commons and the legislative assemblies of at

least two-thirds of the provinces having at least fifty percent of the population of all the provinces (the “7/50” rule).

The number and distribution of Senate seats have been altered, from time to time, since 1867.¹ Most of these changes increased the size of the Senate as new provinces were added to the federation, starting with 2 senators for Manitoba in 1870, 3 senators for British Columbia in 1871, and 4 senators for Prince Edward Island in 1873. In 1887, the territory then known as the Northwest Territories was given 2 seats in the Senate and, in 1905, the newly-created provinces of Alberta and Saskatchewan were given 4 seats each.

Changes in the number of seats assigned to provinces already represented also occurred, in some cases reflecting the addition of new provinces. In 1873, the addition of Prince Edward Island triggered reductions in the number of seats for Nova Scotia and New Brunswick from 12 to 10, as provided in s. 147 of *Constitution Act, 1867*. Following the decennial censuses of 1881 and 1891, the number of seats given to Manitoba was increased, and in 1903 (just before most of the population of what was then the Northwest Territories became residents of Alberta or Saskatchewan), the territorial seats were increased to 4. By 1905, changes reflecting the creation of new provinces, along with changes responding to population growth, had increased the size of the Senate from its original 72 seats to 87 seats.

In 1915 the most significant change (either before or since) occurred: the *Constitution Act, 1915* created a fourth division – the West – with 24 seats, bringing the total to 96. Upon entry into the federation in 1949, Newfoundland and Labrador was assigned 6 seats. Most recently, 2 seats were added for the Northwest Territories and the Yukon in 1975, along with a seat for the newly-created territory of Nunavut in 1999.

The need for increases in the proportion of seats assigned to the Western provinces has been a consistent theme in parliamentary and royal commission Senate reform proposals since the 1970’s. Major proposals since 1984 have all proposed substantial increases in Western representation. The following table reviews the distributions proposed by parliamentary committees and royal commissions over this period.

¹ See Parliament of Canada website, Senate representation – provinces and territories (http://www.parl.gc.ca/common/AboutParl_index.asp?Language=E#S).

Parliamentary Committee and Royal Commission Proposals: 1972-1992

	Molgat-McGuigan 1972	Pepin-Robarts 1979	Lamontagne 1980	Molgat-Cosgrove 1984	Macdonald Commission 1985	Alberta Committee 1982	Beaudoin-Dobbie 1992
B.C.	12	8	12	12	12	6	18 / 12
Alberta	12	6	12	12	12	6	18 / 12
Sask.	12	4	10	12	12	6	12 / 8
Man.	12	4	10	12	12	6	12 / 8
Ontario	24	12	24	24	24	6	30 / 20
Quebec	24	12	24	24	24	6	30 / 20
N.S.	10	4	10	12	12	6	10 / 8
N.B.	10	4	10	12	12	6	10 / 8
Nfld.	6	4	8	12	12	6	7 / 6
P.E.I.	4	2	8	6	6	6	4 / 4
N.W.T.	2	0	1	4	4	2	2 / 2
Yukon	2	0	1	2	2	2	1 / 1
TOTAL	130	60	126	144	144	64	154 / 109
Total Western	48	22	44	48	48	24	60 / 40
Percent Western	37%	37%	35%	33%	33%	38%	39% / 37%

Although these proposals were made at different times, they all responded to the same long-term reality. Populations in the West, notably British Columbia and Alberta, have grown at well above that national average rate for most of the period since World War II, reflecting economic expansion in these provinces, and high levels of immigration. Today, just over 30% of Canada's population lives in the Western provinces, while the number of senators representing these provinces remains fixed at 24; or 22.8% of senators.

As concerns about the adequacy of Western representation in the Senate emerged, British Columbia also began to voice a related, but more specific, concern. Since at least 1971, British Columbia has called for constitutional recognition as a region (the modern term for the "divisions" for which the Constitution Act, 1867 provides representation in the Senate). In 1978, British Columbia released constitutional proposals that provided a relatively extensive argument for this position. The proposal argued that the four divisions represented in the Senate since 1915 had come to be seriously out of step with reality, which was that Canada had evolved into a country composed of five distinct regions, the fifth being British Columbia. "Region" was understood as an area consisting of one or more provinces that possesses unique concerns that require articulation at the

federal level, as well as a population base large enough to warrant separate representation.

Describing British Columbia as "Canada's Pacific region," the proposal claimed that there had long existed a unique pacific economy, characterized by growing size and significance in Canada, and a distinctive geography, economic base, trade patterns, and unusually wide cyclical swings between high and low rates of unemployment. The proposal also outlined a range of distinctive demographic and cultural characteristics, noting a relatively high proportion of Asian immigrants, an unusually strong organized labour movement, a unique "frontier" political culture, and social support programs adapted to the needs of the economy and population. As a result, British Columbia possessed distinctive public policy needs, reflecting the importance of maritime issues (boundaries, the fishery), international trade, transportation and natural resources. It was portrayed as a unique and rapidly growing region, whose circumstances required effective representation at the national level.

On November 29, 1995, legislation was tabled in the House requiring that a constitutional amendment subject to the s. 38 ("7/50") amending procedure obtain the support of all regions before a federal minister could propose its ratification in the House of Commons. Bill C-110, an Act Respecting Constitutional Amendments, reflected a four-region model, but was amended by the government at Report Stage debate to recognize British Columbia as a separate region. The arguments brought forward at that time are broadly reflective of earlier claims. According to Minister Rock, who was the sponsor of the bill, the change responded "...to the need for realistic reflection of British Columbia's status as a specific region of Canada. British Columbia is one of the most rapidly growing provinces with 12 per cent of the country's population and almost 42 per cent of the population of the western provinces. ...Beyond this the province's economy and its position on the Pacific make it different from the provinces in the prairies. ...The government has concluded that the arguments favouring recognition of British Columbia, its size, its population, its contribution to the Canadian economy and its Pacific positioning, were compelling."(*House of Commons Debates*, Dec. 11, 1995)

It is noteworthy that the requirements of this Act need not apply to ratification of the proposal contained in the Murray/Austin motion even though, as noted above, it will require ratification according to the procedure in s. 38 of the *Constitution Act, 1982*. If the Senate adopts the resolution proposed in the motion, a resolution to amend the Constitution will have been placed before the federal and provincial legislatures without the direct involvement of any federal minister. A resolution moved in the House of Commons by someone other than a minister and passed, and also passed by seven provincial legislatures representing 50% of the population, would then be sufficient to achieve ratification.

WHAT THE COMMITTEE HEARD

Witnesses provided the Committee with information and expert opinion on three issues relating to the Murray/Austin motion. These are: the need for changes in Western

representation (and the appropriateness of the numbers of seats proposed for each Western province); the issue of whether British Columbia should be accorded the status of a region, and broader considerations of politics and process relating to this motion.

Increased Seats for the West

Witnesses before the Committee generally agreed that the number of seats assigned to Western provinces in the existing Senate is too low. Richard Simeon, William Lyon Mackenzie King Visiting Professor of Canadian Studies, Weatherhead Centre for International Affairs, Harvard University, argued that bringing the distribution of Senate seats into line with the distribution of the population, and population trends, is "...obviously long overdue, and greatly to be desired."*(4:60)* He described the motion (as well as Bill S-4) as a modest, incremental and desirable reform. Philip Resnick, Professor, Political Science, University of British Columbia, supported the proposal as "less than perfect, but a step in the right direction."*(3:28)* While a Bundesrat-style "large/medium/small" province distribution would be ideal, the certainty of opposition from small provinces to seat reductions makes the distribution proposed be best available response to a significant problem: "The fact remains that British Columbia and Alberta, with their burgeoning populations and red-hot provincial economies, are grossly under-represented in a Senate whose regional composition dates back to the railway era."*(brief, p. 4)* C.E.S. (Ned) Franks, Professor Emeritus, Queen's University, also stressed the need for change, noting that both British Columbia and Alberta have a larger population than all of the Atlantic provinces, yet retain a combined total of only 12 seats compared to the 30 possessed by the Atlantic provinces.*(1:29)* Andrew Heard, Associate Professor, Political Science Department, Simon Fraser University, argued that the Senate has become "...a symbol of this institutional exclusion and under-representation," and commended senators Murray and Austin for doing all Canadians a great service with their motion.*(3:39)*

The main difference among supportive witnesses was over whether the proposal goes far enough to redress imbalances. Prime Minister Harper, who appeared before the Committee primarily to comment on Bill S-4, expressed sympathy for the objectives of the motion, but suggested that it may not go far enough even to satisfy provinces it would benefit, such as Saskatchewan and Manitoba, which would remain underrepresented in comparison to Atlantic provinces such as Nova Scotia. Peter McCormick, Chair, Department of Political Science, University of Lethbridge, who advised the Committee that his students find the current distribution of Senate seats to be laughably incoherent, indicated that the proposal would probably cause them to "...laugh even harder," because it is "...a dog's breakfast of numbers that can only be explained sequentially because they do not make any sense coming in the front door."*(4:17)* Having said this, he commended the proposal, as an incremental first step in addressing concerns of the West.

Roderic Beaujot, Professor, Sociology, University of Western Ontario, provided the Committee with extensive historical data, as well as population projections, demonstrating the gradual increase in the proportion of Canada's population that lives in the West. The proportion of Canada's population living in the four Western provinces has increased from 25.6% in 1915, to 30% by 2005. While Manitoba and Saskatchewan

have declined during this period (proportionally), Alberta has grown from 5.8% to 10.1% of the national population, and British Columbia has grown even more dramatically, from 5.5% of Canada's population to 13.2%. Forecasts to 2031 project that these two provinces will grow by 27.3% and 29.3% respectively, along with Ontario, well above the national average projected population growth of 20.9%. Manitoba is projected to grow at 15.1%, and Saskatchewan is projected to decline by 1.8% while projections for the Atlantic provinces, which are often used a basis for comparison, range from 8% (Prince Edward Island) to a decline of 2% (Newfoundland and Labrador).²

A contrary view was expressed by David E. Smith, Professor Emeritus, University of Saskatchewan. He questioned the view that discontent with Canada's political system is linked to the number of seats in the Senate possessed by the provinces in which residents are not contented. He argued that such a linkage is unlikely because the Senate does not make public policy. In any case, attention to the need to reflect the distribution of Canada's population in Parliament would need to include the House of Commons, which also fails to reflect the principle of representation by population. (*brief, p. 5*) A second objection to the proposal was outlined by John Whyte, Senior Policy Fellow, Saskatchewan Institute of Public Policy, who reminded the Committee that the need to preserve something close to Quebec's traditional 25% legislative representation had been a major source of discussion during the Charlottetown negotiations, and portrayed this as a continuing sensitivity. He argued that the total number of senators should not exceed 108, with Quebec retaining its existing 24. (4:55) A cautionary note about the receptivity of provinces whose proportion of seats would be diluted by the proposal was also sounded by Stephen Allan Scott, Professor Emeritus, Faculty of Law, McGill University. (5:67)

The challenge posed by the need for agreement by at least seven provinces to changes affecting the distribution of seats was readily apparent in the positions taken by the three provincial governments whose representatives appeared before the Committee. None supported the motion. Furthermore, the reasons for opposing it differed substantially.

Ontario's Minister of Intergovernmental Affairs and Minister Responsible for Democratic Renewal, the Hon. Marie Bountrogianni, argued that constitutional change was not a priority for Ontarians, and called on senators not to proceed with the motion. She went on to argue that Ontario's first preference would be abolition, but that under-representation in the Senate would need to be addressed if, contrary to Ontario's priorities, the issue of Senate reform is pursued at all. (5:50)

The Hon. Benoît Pelletier, Minister Responsible for Canadian Intergovernmental Affairs, Government of Quebec, indicated broad receptivity to discussions of Senate reform by that government. While reaffirming Quebec's traditional opposition to any change which would reduce its existing proportion of seats in the Senate, he noted that Quebec remains open to proposals that are consistent with its objectives.

² Brief submitted by Roderick Beaujot, 3 September 2006, Tables 2 and 6.

The third provincial representative appearing before the Committee was the Hon. Gary Mar, Minister of International and Intergovernmental Relations of Alberta. He reaffirmed Alberta's longstanding adherence to the Triple "E" model for Senate reform, including the equal representation of provinces. Alberta thus does not support the motion, although Mr. Mar noted that Alberta has been flexible in constitutional negotiations in the past, and remains "...willing to compromise, but we would have to see the direction in which things are going in order to be able to come to that firm conclusion." (3:68)

The Committee also received letters from representatives of two provinces and one territory in response to its invitation to all jurisdictions to contribute views. Newfoundland and Labrador Premier the Hon. Danny Williams raised general concerns about an incremental approach to reform, and argued that changes to the representation of some provinces should only be made on the basis of attention to the perspectives of all provinces, and in the context of a comprehensive review of the Senate. Saskatchewan Minister of Government Relations the Hon. Harry Van Mulligen refrained from comment on the motion specifically, but generally rejected incremental reform and indicated support for an elected, effective and representative Senate. He called for a process that engages Canadians in a dialogue that would define a purpose for comprehensive reform. Premier of the Northwest Territories the Hon. Joe Handley thanked the Committee for its interest, but indicated Senate reform is not a priority of his government at this time.

British Columbia: A Region?

Prof. Beaujot provided the Committee with a discussion of the demographic dimension of regionalism, noting that demographers frequently employ a distinction between Coastal and Prairie regions. (1:66-69) Demographers also view the North as a region on its own, and increased representation for such a region would, in practice, strengthen the representation of aboriginal peoples. (1:84) He also noted that a mountain region (British Columbia and Alberta) could be justified (1:79), and pointed out that the differences between rural and urban interests are in some ways more pronounced than those of the traditional geographic regions and, in response to a question, agreed that communities of interest that are not geographically based could also usefully be represented in the Senate. (1:75)

Several witnesses opposed the creation of a British Columbia region. Prof. Smith argued that there is an historical basis for distinguishing between British Columbia and a Prairie region, reflecting perceptions that prevailed during the period when the federal government controlled natural resources in the prairie provinces. This ended, however, in 1930. During the post-World War II period, the progressive urbanization of all of the Western provinces, along with shared and trans-boundary issues on which Western provincial governments increasingly work together, make the idea of a separate British Columbia senatorial region, in Prof. Smith's view, "...antique and unrooted in current Western economic and organizational practices." (brief, p. 5) Prof. McCormick was even more blunt, arguing that the attempt to base Senate representation on regional groupings was one of three key errors made by the Fathers of Confederation when they created the Senate, and that the concept of "region" is yesterday's language, serving only to create

first-class and second-class provinces. In his words: "...regionalism is dead while the provinces live."(4:13) Prof. Franks also questioned whether the concept of "region" remains useful as a basis for distributing Senate seats. He suggested that they could simply be assigned on a provincial basis.

Other witnesses supported the continuation of a regional basis for representation in the Senate. Gerald Baier, Canadian Bicentennial Visiting Professor, MacMillan Centre for International and Area Studies, Yale University, argued that the Senate has contributed to the quiet accommodation of regional interests by means of deliberative activity that also involves the representation of the national interest, and praised the motion as "... a step in the right direction."(3:35 and *brief p. 6*) Prof. Heard also affirmed the value of a regional basis for representation, arguing that the proliferation of regions could culminate in every province being a region and representation by population on a provincial basis, which is what is achieved in the House of Commons.(3:50)

The positions of the provincial government whose representatives appeared before the Committee were closely related to their positions on the distribution of Senate seats. The Alberta position, as outlined by Mr. Mar, is that the relative homogeneity of the regions may have made regions an appropriate basis for representation in 1867, but in the Canada of today representation of regions has become archaic. Representation should focus on provinces, because each individual province has "...evolved in its own distinct way, with unique priorities, interests, concerns and goals."(3:63) For Quebec, which is both a province and a region, the distinction is of limited importance; either way, any eventual reform needs to reflect the interests of Quebec, Canadian duality, and the interests of minorities.(5:85) Ontario did not single out the concept of regional representation in its general opposition to the motion.

Next Steps and Related Issues

Witnesses differed with respect to the likelihood that the required number of provinces might agree to a resolution based on this motion, thus enabling the Constitution to be amended. Prime Minister Harper indicated that the allocation of seats has proven to be an extremely contentious political issue in the past, and that the government wishes to build momentum by focussing on more readily achievable reforms at this time.(2:15) Prof. Franks was more overtly sceptical, reminding the Committee that political imperatives have tended to broaden the scope of constitutional initiatives in the past, increasing the stakes and simultaneously creating insurmountable barriers to success. He suggested there are no grounds for supposing that this dynamic has changed.(1:36) Prof. Resnick also voiced scepticism about the likelihood of achieving change, in the absence of strong public support expressed at election time.

Leslie Seidle, Senior Research Associate, Institution for Research on Public Policy, was less dismissive of the possibility of success. He suggested that a national discussion on the Senate and the purposes which should guide reform may be timely, and that current provincial positions could well change in the course of deliberative discussion.(1:48)

Of the three provinces whose representatives appeared before the Committee, Quebec and Alberta indicated a willingness to participate in discussions relating to constitutional

change. Ontario's position was more ambiguous. While that province does not support constitutional discussions at this time, the Minister indicated support for either abolition or increased Ontario representation should such talks occur, which suggests a willingness to participate in any future discussions.

Few witnesses proposed a broadening of the motion to include other issues. However, Prof. Baier argued that consideration of the number of senators might usefully be broadened to include a look at section 26 of the *Constitution Act, 1867*. It enables the Prime Minister to cause the appointment of 4 or 8 additional senators (and was intended as a means to increase support for the government in the Senate when the two Houses are at risk of deadlock). Prof. Baier suggested this provision puts the credibility of the Senate at risk, and called for its removal.

OBSERVATIONS AND CONCLUSIONS

The deliberations of the Committee, and discussions with its expert witnesses, have identified four key tests that have guided Committee members concerning the subject-matter of the Murray/Austin motion. The tests are:

- (1) Are the proposed increases in the number of seats for British Columbia from 6 to 12, for Alberta from 6 to 10, and for Saskatchewan and Manitoba from 6 to 7 each, fair and reasonable, both for residents of these provinces and for other Canadians?
- (2) Do British Columbia, and the provinces of Alberta, Saskatchewan and Manitoba together, qualify for regional status, for the purpose of Senate representation?
- (3) Is there a reasonable probability that, as required by the Constitution, seven provinces representing at least 50% of the population will ratify this proposal, along with the federal Parliament or, at a minimum, that discussion of the proposal will contribute constructively to constitutional progress?
- (4) Are there any matters linked to the proposal sufficiently to require the proposal to be broadened to include them?

Immediately below, we provide an overview of Committee findings and conclusions related to these tests, which we believe senators may find useful as they consider the motion.

The Proposed Distribution of Seats

When he spoke on behalf of his motion in the Senate Chamber on June 27, 2006, Senator Murray argued, centrally, that a serious representational imbalance has arisen within the Senate as population growth in British Columbia and the Western provinces has continued, while their numbers of seats have been unchanged since 1915. He noted that this rigidity contrasts with the practise that prevailed before 1915, when the distribution of seats was altered on a number of occasions to reflect either the creation of new provinces in the West, or population growth in these provinces (these changes are detailed in the Background section of this report). In seconding the motion, Senator Austin argued that it does not attempt to impose a principle of representation by

population upon the stronger representation for minority regions that the Senate was created to provide. Rather, the proposal would provide a more equitable representation of the less populated provinces, with mid-size allotments of seats going to the mid-sized provinces of Alberta and British Columbia.

Our witnesses broadly supported an increase in seats for, especially, Alberta and British Columbia. This reflected a general recognition that population growth in these provinces has made their current representation seriously inequitable. The fact that Alberta and British Columbia each have larger populations than the Atlantic provinces combined, yet only 6 seats each compared to the 30 currently held by Atlantic Canada, is an especially vivid illustration of this problem. In the view of most members of the Committee, action to increase Western representation is long overdue.

The proposal would involve a moderate step in the direction of fairness for Western Canadians. British Columbia, with 13.2% of Canada's population, would move from having 5.7% of Senate seats to 10.3%. Alberta, at 10.1% of the population, would move from 5.7% of seats to 8.5%. Saskatchewan and Alberta, with populations slightly larger than New Brunswick and Nova Scotia, would each move to 6% of Senate seats, closer to the 8.5% that would represent each of the two Atlantic provinces. What is proposed, therefore, is not a redistribution so extreme that it would radically disturb the pattern of existing Senate representation but, instead, an incremental adjustment to demographic realities that should be acceptable to all fair-minded Canadians. Indeed the 30.8% of Senate seats being proposed is significantly below the average 35.8% proposed in the earlier parliamentary committee and commission studies overviewed in the Background section of this report.

The major objections to the proposed seat distribution were that: (a) it does not go far enough, (b) Senate seats are not a serious cause of Western alienation, and the distribution of House of Commons seats requires attention also, and (c) that the proposal would dilute the representation of other regions to an extent that may not be acceptable.

In the Committee's view, these concerns warrant serious attention. However, for most Committee members, they do not provide a persuasive reason for rejecting the motion, and doing nothing. A more radical redistribution (such as equality of the provinces), or other changes such as redistribution in the House of Commons, may be appropriate in the context of comprehensive reform, but that is not what is contemplated in this proposal. What is sought, instead, is incremental improvement that can be achieved more readily, in the short term. In our view, this is what is needed in the area of regional representation.

According to most Westerners, Senate representation is at least a symbolic issue, and therefore requires change. Even if it were not an issue, it is still, in the Committee's view, such an obvious inequity that reform is clearly needed. Indeed, the time to make such changes is precisely when the emotional temperature surrounding them is low, and reform will be perceived by Canadians as a principled response to inequity, rather than a response to crisis, or merely a reactive attempt to give oil to the wheel with the loudest squeak.

Finally, with respect to the third objection, the dilution of representation for Quebec and other provinces was raised as a concern by several witnesses. As well, one Committee member argued strongly that representation by population is not the purpose of the Senate, which was intended to provide special representation to the smaller provinces to counter-balance the effect of representation by population in the House of Commons. According to this argument, any dilution of the representation of the smallest provinces, notably Prince Edward Island because of its exceptional smallness, poses a significant concern. Other Committee members agreed that this concern warrants attention, but felt the proposed dilution is extremely modest, and does not undermine the distinctive representation provided by the Senate. The change being proposed would reduce the 22.8% of existing seats representing Quebec and Ontario each to 20% for each of these provinces, which also retain preponderant representation in the House of Commons. Similarly, the smallest provinces retain disproportionately large representation, in line with the purpose of the Senate. For example, Prince Edward Island represents only 0.4% of the population, but would retain 3.4% of the seats in the Senate (down from 3.8% in the existing Senate).

Two Regions: British Columbia and the Prairie Provinces

In his June 27 remarks, Senator Murray argued that British Columbia is a distinctive fifth region of Canada, noting that this status was recognized by the Government of Canada in the mid-nineties, when legislation requiring the government to obtain regional consent to future constitutional changes falling under the “7/50” procedure was amended by the government to recognize British Columbia as a separate region.

The proposal to recognize British Columbia as a fifth region appeared to be inoffensive to most of our expert witnesses, and attracted limited attention. The most extensive attention came from critics of continued use of the concept, who argued (a) that integration among the Western provinces provides no valid basis for recognition of British Columbia as a region on its own, and (b) that the concept of “region” itself has become irrelevant to the realities of the federation today, where identities and representational needs are defined in terms of provinces.

In the view of the Committee, objections to the proposal based on the irrelevance or unsuitability of regional representation to Canadian realities rest on a false contrast that has never been reflected in Canadian constitutional practice. Senate representation has never been allocated in complete disregard of provinces, or provincial populations (or, more recently, territories). On the contrary, it has always been based on these units, within the context of a regional balance that helps to ensure fair and equitable representation for areas of the country with smaller populations, irrespective of whether those populations are divided into numerous small provinces, or dispersed across provinces that are relatively less numerous, as a result of being territorially larger.

The result, in Senate representation, has been a unique Canadian balance that takes population size, geographical size, political identity and commonality of interest into account, without the rigidity that would apply to any strictly-applied formula for

allocating seats. The concept of “region” remains useful in this balance, as a way of recognizing distinctive representational needs in combination with significant concentrations of population and economic weight while, as the assignment of seats to the three territories demonstrates, not precluding responsiveness to other needs.

Based on the role of the concept of region outlined above, Committee members believe that the recognition of British Columbia as a fifth region needs to be assessed in conjunction with the recognition of the Prairie provinces as a region, as well as on its own. Recognition of two regions in the West responds to the fact that population growth, especially in Alberta and British Columbia, has made these provinces middle tier provinces within the Canadian federation. As minority provinces, compared with Quebec and Ontario, they continue to require heightened representation but, at the same time, the current populations and economic weight of Alberta and British Columbia call for representation beyond that of provinces in Atlantic Canada. Considered on its own, the demographic and economic distinctiveness of British Columbia provides ample reason for regional status, as was recognized by Parliament in the mid-nineties (in regional ratification legislation outlined in “Background,” above).

Contributing to Progress

The positions taken by the three provinces whose representatives appeared before this Committee indicate that some provincial governments are less than receptive to the proposed changes at this time. However, the Committee wishes to note that representatives of both Alberta and Quebec did not reject the proposal out of hand, and affirmed their readiness to participate in constitutional discussions with an open mind. We think this is an important signal, since both of these provinces continue to adhere to longstanding positions that would appear to preclude agreement to the increases in seats proposed in the motion (Alberta continues to champion equal seats for all provinces, as part of the Triple “E” reform program, and Quebec has traditionally opposed any change that would reduce its existing proportion of seats in the Senate). We believe these provinces have sent an important, and extremely positive, signal both about their own response to the subject-matter of this motion, and their perceptions concerning public attitudes within their jurisdictions. The emotional and political landscape of the federation has evolved significantly since the collapse of comprehensive reform initiatives in the early nineties. Now, a decade and a half later, a more constructive spirit prevails, and prospects for productive discussion are stronger.

The Committee cannot predict what might occur in constitutional talks prompted by this motion. It is worth remembering, however, that even under the adverse conditions that prevailed in the early nineties, governments including that of Quebec did succeed in agreeing on the Charlottetown Accord, which proposed reforms to the Senate in conjunction with other changes. As noted above, even Ontario did not close the door on participation along with the other provinces in constitutional discussions, and Committee members believe that, should such talks occur, the fact that Ontarians share a general interest with other Canadians in constitutional progress would ultimately be reflected in the comportment of the Ontario government.

The motion, if passed and forwarded to the federal and provincial governments and legislatures, would formally launch the amendment ratification process established by the Constitution, with its three-year ratification deadline and consequent pressures. However, aside from the precise wording of this motion, there would also be the opportunity for discussion that is open-ended, deliberative and unconstrained by external deadlines. A number of the expert witnesses who appeared before us have called for exploratory discussions to take the pulse of Canadians and explore the possibility of consensus about the broader issues of Senate reform. In the view of the Committee, it is now time for such explorations to begin, and the proposal for increased Western representation set out in the motion provides an excellent initial focus.

Other Matters

One witness suggested the motion might be amended to propose the removal from the *Constitution Act, 1867* of s. 26, rather than its amendment (as proposed in the motion) to 5 or 10 additional senators. The argument was that this provision puts the credibility of the Senate at risk, presumably because a Prime Minister can appoint groups of government supporters to (in some cases) overcome opposition to government measures. We believe that as long as the Senate is an appointed body, s. 26 provides a needed ultimate resort to Prime Ministers faced with opposition majorities in the Senate, and presents no greater danger to the Senate's credibility than would protracted conflict between the Senate and the elected House of Commons, in these circumstances. If the Senate becomes an elected body then we agree, section 26 would no longer serve a useful purpose, and should be removed as a house-keeping measure. The appropriate time to do this, however, would be once an electoral system has been put in place.

The other proposal considered during the course of our hearings was made by one of our members, and supported by several. It was argued that representation of the first inhabitants of Nunavik, in northern Quebec, is not ensured by the distribution of seats in the existing Senate, and representation of other minorities, such as the coastal peoples and official languages communities is also not ensured. The challenge of ensuring that these voices are heard, as well as those of the far larger populations in the constitutionally recognized regions, was strongly communicated to the Committee. Guaranteed representation to the inhabitants of Nunavik, the coastal peoples and the official languages communities was therefore advocated.

The Committee agreed with the objective of the proposal. Action is clearly needed in order to rectify the lack of formal representation of the first inhabitants of Nunavik, and is already overdue. This unacceptable situation dates from 1912, when the boundaries of Quebec were extended to include this territory, but the boundaries of the 24 senatorial divisions of Quebec were not adjusted to include the lands now known as Nunavik. Members of the Committee believe that an exploration of the appropriate means (and applicable amending procedure) to address this issue is now high on the list of unfinished constitutional business in Canada, and should receive priority attention from the governments involved.

We also believe that the effectiveness of the Senate in representing minorities can be enhanced through attention to the design of the process for selecting senators (See the Committee's report on the subject-matter of Bill S-4). These requirements can thus continue to be reflected in appointments by Prime Ministers of Canada, and should be incorporated within any future election process developed as a basis for the selection of senators. In addition to avoiding potentially large complexities relating to the distribution of seats among minorities, this approach does not require ratification by provincial governments, and could permit flexibility of representation, as the requirements of minorities evolve.

Conclusion

The population growth forecasts the Committee obtained from Prof. Beaujot, one of Canada's foremost demographers, suggest that the problem of inadequate Western representation in the Senate is not going to fix itself. By 2031, the population of British Columbia will have increased by 29.3% and that of Alberta by 27.3%, while growth in Atlantic Canada is projected to lag the national average growth of 20.9%. Unless something is done, current inequities in Senate representation will become steadily more severe over the next 25 years.

The motion proposed by Senator Murray, and seconded by Senator Austin, provides a moderate and reasonable response to this challenge. The proposed distribution of seats would enable the Senate to more fairly represent all Canadians, consistent with the heightened representation of minority regions and other minorities that is fundamental to its purpose. It would also contribute significantly to the credibility of the Senate among the residents and governments of the Western provinces, and build the goodwill that is an essential basis for broader constitutional progress. With these considerations in mind:

Although Committee members are not unanimous, most support the June 27 motion of Senator Murray, seconded by Senator Austin, and urge senators representing all regions of Canada to support the motion, so as to give governments and legislatures across Canada a starting point for providing the West with equitable representation in Canada's Senate.

APPENDIX A – WITNESSES (in order of appearance)

Wednesday, September 6, 2006

C.E.S. (Ned) Franks, Professor Emeritus, Queen's University

Leslie Seidle, Senior Research Associate, Institute for Research on Public Policy

Janet Ajzenstat, Professor Emeritus, Political Science, McMaster University

Roderic Beaujot, Professor, Sociology, University of Western Ontario

Thursday, September 7, 2006

The Right Honourable Stephen Harper, P.C., M.P., Prime Minister of Canada

Privy Council Office

Matthew King, Assistant Secretary to Cabinet, Legislation and House Planning

Dan McDougall, Director of Operations, Legislation and House Planning

Department of Justice Canada

Warren J. Newman, General Counsel, Constitutional and Administrative Law Section

Tuesday, September 19, 2006

Roger Gibbins, President and CEO, Canada West Foundation

Gerald Baier, Canadian Bicentennial Visiting Professor, MacMillan Centre for International and Area Studies, Yale University

Philip Resnick, Professor, Political Science, University of British Columbia (by videoconference)

Andrew Heard, Associate Professor, Political Science Department, Simon Fraser University

The Honourable Gary Mar, Minister of International and Intergovernmental Relations, Government of Alberta

Wednesday, September 20, 2006

Peter McCormick, Chair, Department of Political Science, University of Lethbridge

Gordon Gibson, Senior Fellow in Canadian Studies, Fraser Institute

Peter Hogg, Scholar in Residence, Blake, Cassels and Graydon

John Whyte, Senior Policy Fellow, Saskatchewan Institute of Public Policy

Richard Simeon, William Lyon Mackenzie King Visiting Professor of Canadian Studies, Weatherhead Centre for International Affairs, Harvard University (by videoconference)

David E. Smith, Professor Emeritus, University of Saskatchewan

Daniel Pellerin, Visiting Assistant Professor, Political Science Department, Colgate University

Thursday, September 21, 2006

Patrick J. Monahan, Dean, Osgoode Hall Law School

The Honourable Gérald-A. Beaudoin, Professor Emeritus, Faculty of Law, University of Ottawa and former Senator

Gérald R. Tremblay, Partner, McCarthy, Tétrault.

The Honourable Marie Bountrogianni, Minister of Intergovernmental Affairs and Minister Responsible for Democratic Renewal, Government of Ontario

Stephen Allan Scott, Professor Emeritus, Faculty of Law, McGill University

The Honourable Benoit Pelletier, Minister responsible for Canadian Intergovernmental Affairs, Francophones within Canada, the Agreement on Internal Trade, the Reform of Democratic Institutions and Access to Information, Government of Quebec

WRITTEN SUBMISSIONS RECEIVED BY:

Organizations:

Canadian Committee on a Triple E Senate, Bert Brown, Chairman
Inuit Tapariit Kanatami, Mary Simon, President

Individuals:

Scott Gardiner
David Goetz
Timothy C.S. Hemmings
Gerard W. Horgan
Stephen M. MacLean
Professor Errol P. Mendes, University of Ottawa
Neil Sutherland
Professor Guy Tremblay, Université Laval
John K. Walker

THE SENATE



CANADA

LE SÉNAT

Comité sénatorial spécial sur la réforme du Sénat

Rapport sur

**La motion pour modifier la Constitution du Canada
(la représentation des provinces de l'Ouest au Sénat)**

Président

L'honorable Daniel Hays

Vice-président

L'honorable W. David Angus

Octobre 2006

Le Comité sénatorial spécial sur la réforme du Sénat

Rapport sur

**La motion pour modifier la Constitution du Canada
(la représentation des provinces de l'Ouest au Sénat)**

This document is available in English.

* * *

Le présent rapport et les délibérations du comité
peuvent être consultés en ligne en visitant

www.senate-senat.ca/senref.asp

39^e Législature, 1^{re} Session

TABLE DES MATIÈRES

ORDRES DE RENVOI	ii
MEMBRES	v
INTRODUCTION	1
CONTEXTE	2
TÉMOIGNAGES DEVANT LE COMITÉ	6
Augmentation du nombre de sièges de l'Ouest	6
La Colombie-Britannique, une région?.....	8
Étapes à venir et questions connexes	9
OBSERVATIONS ET CONCLUSIONS	10
La répartition proposée des sièges	11
Deux régions : la Colombie-Britannique et les provinces des Prairies.....	13
Participer à l'évolution.....	14
Autres questions.....	15
Conclusion	16
ANNEXE A – TÉMOINS (en ordre de comparution).....	A-1

NOTA : Dans le présent rapport, la référence aux témoignages publiés dans les *Délibérations du Comité sénatorial spécial sur la réforme du Sénat* sera indiquée uniquement par le numéro de fascicule et le numéro de la page qui contiennent la citation, ex. (1:89)

Extrait des *Journaux du Sénat* du mercredi 21 juin 2006 :

L'honorable sénateur Fraser propose, appuyée par l'honorable sénateur Cook,

Qu'il y ait création d'un comité spécial du Sénat chargé d'étudier la réforme du Sénat ou toute question connexe qui lui aura été renvoyée par le Sénat;

Que, nonobstant l'article 85(1)b) du Règlement, ce comité spécial comprenne dix membres, à savoir les honorables sénateurs Adams, Austin, C.P., Bacon, Baker, C.P., Banks, Biron, Andreychuk, Angus, Carney, C.P., et Murray, C.P. et que le quorum soit constitué de quatre membres;

Que, en conformité avec l'article 95(3)a) du Règlement, le comité soit autorisé à se réunir au cours des périodes où le Sénat est ajourné pour une période de plus d'une semaine;

Que le comité soit habilité à convoquer des personnes et à obtenir des documents et des dossiers, à entendre des témoins, à présenter des rapports de temps à autre et à faire imprimer au jour le jour documents et témoignages, selon ses instructions;

Que le comité soit habilité à retenir les services de conseillers, techniciens, employés de bureau ou autres personnes nécessaires pour examiner les projets de loi et la teneur de projets de loi qui lui ont été renvoyés;

Que le comité soit habilité à permettre la diffusion de ses délibérations publiques par les médias d'information électroniques, d'une manière qui perturbe le moins possible ses travaux;

Que le comité présente son rapport final au plus tard le 28 septembre 2006.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Extrait des *Journaux du Sénat* du mercredi 27 septembre 2006 :

L'honorable sénateur Hays propose, appuyé par l'honorable sénateur Fraser,

Que, nonobstant l'ordre du Sénat adopté le mercredi 21 juin 2006, la date de présentation du rapport final du Comité sénatorial spécial sur la réforme du Sénat soit reportée du 28 septembre 2006 au 26 octobre 2006.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Extrait des *Journaux du Sénat* du mercredi 28 juin 2006 :

Reprise du débat sur la motion de l'honorable sénateur Murray, C.P., appuyée par l'honorable sénateur Austin, C.P.,

Que :

Attendu :

que la Loi constitutionnelle de 1982 prévoit que la Constitution du Canada peut être modifiée par proclamation du gouverneur général sous le grand sceau du Canada, autorisée par des résolutions du Sénat et de la Chambre des communes et par des résolutions des assemblées législatives des provinces dans les conditions prévues à l'article 38;

qu'il est souhaitable de modifier la Constitution du Canada afin de mieux équilibrer la représentation des provinces de l'Ouest au Sénat;

qu'il est souhaitable que les vingt-quatre sièges de sénateurs actuellement réservés à la division des provinces de l'Ouest soient répartis entre les provinces des Prairies, c'est-à-dire le Manitoba, la Saskatchewan et l'Alberta, et que la Colombie-Britannique devienne une division distincte représentée par douze sénateurs,

Le Sénat du Canada a résolu d'autoriser Son Excellence la gouverneure générale à prendre, sous le grand sceau du Canada, une proclamation modifiant la Constitution du Canada en conformité avec l'annexe ci-jointe.

ANNEXE

PROCLAMATION MODIFIANT LA CONSTITUTION DU CANADA

1. Les articles 21 et 22 de la Loi constitutionnelle de 1867 sont remplacés par ce qui suit :

« 21. Sujet aux dispositions de la présente loi, le Sénat se composera de cent dix-sept membres, qui seront appelés sénateurs.

22. En ce qui concerne la composition du Sénat, le Canada sera censé comprendre cinq divisions :

1. l'Ontario;
2. le Québec;
3. les provinces Maritimes — la Nouvelle-Écosse et le Nouveau-Brunswick — ainsi que l'Île-du-Prince-Édouard;
4. les provinces des Prairies : le Manitoba, la Saskatchewan et l'Alberta;
5. la Colombie-Britannique;

les cinq divisions doivent (subordonnément aux révisions de la présente loi) être représentées dans le Sénat, ainsi qu'il suit : l'Ontario par vingt-quatre sénateurs; le Québec par vingt-quatre sénateurs; les provinces Maritimes et l'Île-du-Prince-Édouard par vingt-quatre sénateurs, dont dix représentent la Nouvelle-Écosse, dix le Nouveau-Brunswick, et quatre l'Île-du-Prince-Édouard; les provinces des Prairies par vingt-quatre sénateurs, dont sept représentent le Manitoba, sept la Saskatchewan et dix l'Alberta; la Colombie-Britannique par douze sénateurs; la province de Terre-Neuve-et-Labrador a le droit d'être représentée au

Sénat par six sénateurs; le Yukon, les Territoires du Nord-Ouest et le Nunavut ont le droit d'être représentés au Sénat par un sénateur chacun.

En ce qui concerne la province de Québec, chacun des vingt-quatre sénateurs la représentant, sera nommé pour l'un des vingt-quatre collèges électoraux du Bas-Canada énumérés dans la cédule A, annexée au chapitre premier des statuts refondus du Canada. »

2. Les articles 26 à 28 de la même loi sont remplacés par ce qui suit :

« 26. Si en aucun temps, sur la recommandation du gouverneur-général, la Reine juge à propos d'ordonner que cinq ou dix membres soient ajoutés au Sénat, le gouverneur-général pourra, par mandat adressé à cinq ou dix personnes (selon le cas) ayant les qualifications voulues, représentant également les cinq divisions du Canada, les ajouter au Sénat.

27. Dans le cas où le nombre des sénateurs serait ainsi en aucun temps augmenté, le gouverneur-général ne mandera aucune personne au Sénat, sauf sur pareil ordre de la Reine donné à la suite de la même recommandation, tant que la représentation de chacune des cinq divisions du Canada ne sera pas revenue au nombre fixe de vingt-quatre sénateurs ou, dans le cas de la Colombie-Britannique, tant que la représentation de celle-ci ne sera pas revenue au nombre fixe de douze sénateurs.

28. Le nombre des sénateurs ne devra en aucun temps excéder cent vingt-sept. »

TITRE

3. Titre de la modification : Modification constitutionnelle de [année de la proclamation] (représentation des provinces de l'Ouest au Sénat).

Après débat,

L'honorable sénateur Murray, C.P., propose, appuyé par l'honorable sénateur Austin, C.P., que la question soit renvoyée au Comité sénatorial spécial sur la réforme du Sénat.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée avec dissidence.

Le greffier du Sénat,
Paul Bélisle

Comité sénatorial spécial sur la réforme du Sénat

L'honorable Daniel Hays, président

L'honorable W. David Angus, vice-président

Et les honorables sénateurs :

Jack Austin, C.P.

Maria Chaput

Gerald J. Comeau

Dennis Dawson

Elizabeth Hubley

Jim Munson

Lowell Murray, C.P.

Hugh Segal

David Tkachuk

Charlie Watt

Note : Sénateurs Marjory LeBreton, C.P. (ou Gerald J. Comeau) et Daniel Hays (ou Joan Fraser) sont membres d'office

Autres sénateurs ayant participé aux travaux du Comité :

Les honorables sénateurs : Downe, Fairbairn, C.P., Fraser, Harb, LeBreton, C.P., Losier-Cool, Prud'homme, C.P. et Tardif

Dont la nomination a été approuvée en vertu d'une motion du Sénat :

Les honorables sénateurs : Adams, Austin, C.P., Bacon, Baker, C.P., Banks, Biron, Andreychuk, Angus, Carney, C.P. et Murray, C.P.

INTRODUCTION

Le 21 juin 2006, le Sénat constitue le Comité sénatorial spécial sur la réforme du Sénat. La motion proposant la création du Comité, présentée par le sénateur Joan Fraser et appuyée par le sénateur Joan Cook, prévoit que le Comité doit soumettre son rapport final au plus tard le 28 septembre 2006. Le 27 septembre 2006, le Sénat convient de reporter la date du dépôt au 26 octobre 2006.

La motion constituant le Comité le charge « [...] d'étudier la réforme du Sénat ou toute autre question transmise à celui-ci par le Sénat ». Deux autres questions précises lui ont ensuite été renvoyées, et ont servi de base à ce document :

- La teneur du projet de loi S-4, Loi modifiant la Loi constitutionnelle de 1867. Le projet de loi stipule que les nouveaux sénateurs sont nommés pour un mandat de huit ans (la retraite à l'âge de 75 ans continuant de s'appliquer aux sénateurs actuels). Le projet de loi est présenté au Sénat le 30 mai 2006 par le gouvernement, et renvoyé au Comité le 28 juin.
- Une motion du sénateur Murray, appuyée par le sénateur Austin, laquelle veut que la *Loi constitutionnelle de 1867* soit modifiée pour reconnaître la représentation distincte au Sénat de la Colombie-Britannique et des Prairies. Le nombre de sièges pour chaque province se répartit ainsi : Colombie-Britannique – 12 (6 actuellement), Alberta – 10 (6 actuellement), Saskatchewan – 7 (6 actuellement), et Manitoba – 7 (6 actuellement), ce qui porte le nombre total de sénateurs à 117 (105 actuellement). La motion est présentée le 27 juin 2006 et renvoyée au Comité le lendemain.

Le projet de loi S-4 et la motion du sénateur Murray, appuyée par le sénateur Austin, portent sur des particularités distinctes du Sénat, et font donc l'objet de rapports distincts. Le présent rapport avance des constatations et des conclusions dont les sénateurs voudront peut-être tenir compte lors des délibérations sur cette motion.

Afin de profiter pleinement des témoignages des experts qui ont comparu devant le Comité, les audiences ont traité des deux questions simultanément. Elles ont porté sur le projet de loi S-4 et la motion du sénateur Murray, appuyée par le sénateur Austin, plutôt que sur le réexamen des questions beaucoup plus vastes de la réforme du Sénat et de la constitution qui ont été étudiées au fil des ans, à plusieurs reprises dans certains cas. Ce rapport, comme les discussions tenues avec les témoins, ne cherche pas à réexaminer les nombreuses questions ayant déjà fait l'objet d'études parlementaires sur la réforme du Sénat. Il sert plutôt de point de départ à l'étude des questions soulevées dans la motion du sénateur Murray, appuyée par le sénateur Austin, ainsi qu'à un certain nombre de questions qui y sont directement liées.

Les membres du Comité souhaitent remercier le Premier Ministre Stephen Harper, les représentants du gouvernement et d'autres experts qui ont témoigné devant le Comité lors des audiences tenues durant les semaines du 4 et du 18 septembre 2006 (pour la liste complète des témoins, voir l'annexe A). Nous

remercions également ceux qui ont présenté des mémoires. Ces documents et les conseils offerts au Comité ont été très utiles, comme en fait foi ce rapport.

CONTEXTE

La motion du 27 juin 2006 propose de modifier la *Loi constitutionnelle de 1867* afin de reconnaître la Colombie-Britannique et les provinces des Prairies comme des régions devant être représentées séparément au Sénat. Le Sénat représenterait cinq régions ainsi que les trois territoires. La motion propose en outre d'ajouter douze sièges au Sénat et de les répartir entre la Colombie-Britannique et les provinces des Prairies. Enfin, la motion propose que l'article 26 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, qui prévoit la nomination de quatre à huit sénateurs supplémentaires pour les régions existantes, soit modifié en fonction du modèle à cinq régions et prévoit la nomination de cinq à dix sénateurs de plus.

Le tableau ci-dessous indique le nombre et la répartition proposés de sièges (comparativement à la situation actuelle – population et sièges) :

**Répartition de la population canadienne, des sièges existants
et des sièges proposés au Sénat**

	Pourcentage de la population	Sièges actuels	Pourcentage des sièges	Modification proposée	Proposition	Pourcentage des sièges
C.-B.	13,2 %	6	5,7 %	+6	12	10,3 %
Alberta	10,1 %	6	5,7 %	+4	10	8,5 %
Sask.	3,1 %	6	5,7 %	+1	7	6 %
Man.	3,6 %	6	5,7 %	+1	7	6 %
Ontario	38,9 %	24	22,8 %	Aucune	24	20,5 %
Québec	23,5 %	24	22,8 %	Aucune	24	20,5 %
N.-É.	2,9 %	10	9,5 %	Aucune	10	8,5 %
N.-B.	2,3 %	10	9,5 %	Aucune	10	8,5 %
T.-N.-L.	1,6 %	6	5,7 %	Aucune	6	5,1 %
Î.-P.-É.	0,4 %	4	3,8 %	Aucune	4	3,4 %
Nunavut	0,1 %	1	0,95 %	Aucune	1	0,85 %
T.N.-O.	0,1 %	1	0,95 %	Aucune	1	0,85 %
Yukon	0,1 %	1	0,95 %	Aucune	1	0,85 %
TOTAL	100 %	105	100 %	+12	117	100 %

La motion reconnaît que, pour changer le nombre de sièges qui représentent une province au Sénat, il faudrait adopter une modification constitutionnelle conformément aux

exigences de l'article 38 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, c'est-à-dire qu'elle devrait être ratifiée par le Sénat, la Chambre des communes et les assemblées législatives d'au moins les deux tiers des provinces dont la population confondue représente au moins 50 % de la population de toutes les provinces (la règle du « 7/50 »).

Depuis 1867, on a modifié à l'occasion le nombre et la répartition des sièges au Sénat¹. La plupart de ces modifications ont élargi la taille du Sénat, au fur et à mesure que de nouvelles provinces venaient s'ajouter à la fédération; il y a d'abord eu deux sénateurs pour le Manitoba en 1870, trois sénateurs pour la Colombie-Britannique en 1871, et quatre sénateurs pour l'Île-du-Prince-Édouard en 1873. En 1887, le territoire alors appelé Territoires du Nord-Ouest s'est vu attribuer deux sièges au Sénat et, en 1905, les provinces nouvellement créées de l'Alberta et de la Saskatchewan en ont obtenu quatre chacune.

On a également modifié le nombre de sièges attribués aux provinces déjà représentées, parfois pour tenir compte de l'ajout de nouvelles provinces. En 1873, l'adjonction de l'Île-du-Prince-Édouard a entraîné une réduction du nombre de sièges pour la Nouvelle-Écosse et le Nouveau-Brunswick, qui sont passés de douze à dix, conformément à l'article 147 de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Après les recensements décennaux de 1881 et 1891, on a attribué un plus grand nombre de sièges au Manitoba, et, en 1903 (juste avant que la plupart des habitants de ce qui constituait alors les Territoires du Nord-Ouest ne deviennent résidents de l'Alberta ou de la Saskatchewan), on a augmenté à quatre le nombre de sièges territoriaux. En 1905, par suite de changements résultant de la création de nouvelles provinces ainsi que de la croissance démographique, la taille du Sénat était passée des 72 sièges initiaux à 87 sièges.

En 1915, le changement le plus important (jusque-là et depuis lors) a eu lieu : la *Loi constitutionnelle de 1915* a créé une quatrième division, l'Ouest, avec 24 sièges, ce qui portait le total à 96. Au moment de son entrée au sein de la Confédération, en 1949, Terre-Neuve-et-Labrador a obtenu six sièges. Plus récemment, en 1975, on a ajouté deux sièges pour les Territoires du Nord-Ouest et le Yukon, puis, en 1999, un siège pour le nouveau territoire du Nunavut.

La nécessité d'une hausse dans la proportion de sièges attribués aux provinces de l'Ouest est un thème qui revient sans cesse dans les propositions de réforme du Sénat au sein des comités parlementaires et des commissions royales depuis les années 1970. Depuis 1984, les principales propositions sont toutes allées dans le sens d'augmentations substantielles de la représentation de l'Ouest. Le tableau suivant indique les répartitions proposées par les comités parlementaires et les commissions royales au cours de cette période.

¹ Voir le site Web du Parlement du Canada, Représentation provinciale et territoriale au Sénat, http://www.parl.gc.ca/common/AboutParl_index.asp?Language=F.

Propositions des comités parlementaires et commissions royales : 1972-1992

	Molgat-McGuigan 1972	Pépin-Robarts 1979	Lamontagne 1980	Molgat-Cosgrove 1984	Commission Macdonald 1985	Comité de l'Alberta 1982	Beaudoin-Dobbie 1992
C.-B.	12	8	12	12	12	6	18 / 12
Alberta	12	6	12	12	12	6	18 / 12
Sask.	12	4	10	12	12	6	12 / 8
Man.	12	4	10	12	12	6	12 / 8
Ontario	24	12	24	24	24	6	30 / 20
Québec	24	12	24	24	24	6	30 / 20
N.-B.	10	4	10	12	12	6	10 / 8
N.-É.	10	4	10	12	12	6	10 / 8
T.-N. et Lab.	6	4	8	12	12	6	7 / 6
Î.-P.-É.	4	2	8	6	6	6	4 / 4
T.N.-O.	2	0	1	4	4	2	2 / 2
Yukon	2	0	1	2	2	2	1 / 1
TOTAL	130	60	126	144	144	64	154 / 109
Total pour l'Ouest	48	22	44	48	48	24	60 / 40
Pourcentage pour l'Ouest	37 %	37 %	35 %	33 %	33 %	38 %	39 % / 37 %

Ces propositions ont toutes été présentées à des moments différents, mais elles faisaient toutes écho à la même réalité à long terme. Les populations de l'Ouest, notamment celles de la Colombie-Britannique et de l'Alberta, ont augmenté à un rythme bien supérieur à la moyenne nationale pendant l'essentiel de la période qui s'est écoulée depuis la Seconde Guerre mondiale, ce qui témoigne de l'expansion économique ainsi que des niveaux élevés d'immigration dans ces provinces. Aujourd'hui, un peu plus de 30 p. 100 de la population canadienne vit dans les provinces de l'Ouest, alors que le nombre des sénateurs représentant ces provinces demeure fixe à 24, soit 22,8 p. 100 des sénateurs.

Au fur et à mesure que s'exprimaient les préoccupations sur la représentation de l'Ouest au Sénat, la Colombie-Britannique a commencé à faire valoir une position connexe, mais plus particulière. Depuis au moins 1971, la Colombie-Britannique cherche à obtenir une reconnaissance constitutionnelle en tant que région (le terme utilisé aujourd'hui au lieu des « divisions » dont il est question dans la *Loi constitutionnelle de 1867*). En 1978, la province a présenté des propositions constitutionnelles contenant une argumentation relativement bien développée à l'appui de cette position. Elle y soutenait que les quatre divisions représentées au Sénat depuis 1915 n'étaient plus du tout au diapason de la réalité, le Canada ayant évolué pour devenir un pays composé de cinq régions distinctes, la cinquième étant la Colombie-Britannique. « Région » s'entendait d'un secteur

composé d'une ou de plusieurs provinces ayant des préoccupations particulières devant être exprimées à l'échelon fédéral ainsi qu'une population assez nombreuse pour justifier une représentation distincte.

Décrivant la Colombie-Britannique comme la « région canadienne du Pacifique », la proposition faisait valoir qu'il existait depuis longtemps une économie du Pacifique à caractère spécifique, caractérisée par une taille et une importance croissantes au sein du Canada, une géographie, une base économique et une structure commerciale distinctives ainsi que des variations cycliques exceptionnellement larges entre les taux élevés et faibles de chômage. Elle décrivait un éventail de caractéristiques démographiques et culturelles distinctives, dont une proportion relativement élevée d'immigrants asiatiques, un mouvement syndical exceptionnellement fort, une culture politique « frontalière » unique ainsi que des programmes de soutien social adaptés aux besoins de l'économie et de la population. La Colombie-Britannique avait donc des besoins spécifiques en matière de politiques d'intérêt public, eu égard à l'importance des questions maritimes (frontières, pêches), du commerce international, des transports et des ressources naturelles. On la décrivait comme une région unique et en croissance rapide, dont les conditions nécessitaient une représentation efficace à l'échelon national.

Le 29 novembre 1995, on a déposé à la Chambre un texte de loi exigeant qu'une modification constitutionnelle soumise à la procédure de modification prévue à l'article 38 (« 7/50 ») obtienne l'appui de toutes les régions avant qu'un ministre fédéral puisse proposer sa ratification à la Chambre des communes. Le projet de loi C-110, Loi concernant les modifications constitutionnelles, s'articulait autour d'un modèle à quatre régions, mais le gouvernement l'a amendé lors du débat à l'étape du rapport afin de reconnaître la Colombie-Britannique comme région distincte. Les arguments présentés à l'époque sont largement représentatifs des revendications précédentes. D'après le ministre Rock, parrain du projet de loi, la modification répondait « [...] à la nécessité d'accorder à la Colombie-Britannique le statut qui lui revient, soit celui de région distincte du Canada. Avec 12 p. 100 de la population du pays et presque 42 p. 100 de la population des provinces de l'Ouest, la Colombie-Britannique est une des provinces qui connaissent l'essor le plus rapide. [...] De plus, son économie et sa situation particulière face au Pacifique la distinguent des provinces des Prairies. [...] Le gouvernement a trouvé concluants les arguments en faveur de la reconnaissance de la Colombie-Britannique, entre autres, sa superficie, sa population, sa contribution à l'économie canadienne et son positionnement sur le marché du Pacifique. » (*Débats de la Chambre des communes*, 11 décembre 1995)

Il convient de signaler que les exigences de cette loi ne s'appliqueraient pas nécessairement à la ratification de la proposition mise de l'avant dans la motion du sénateur Murray, appuyée par le sénateur Austin, même si, comme nous l'avons indiqué précédemment, elle devra être ratifiée selon la procédure prévue à l'article 38 de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Si le Sénat adopte la résolution proposée dans la motion, une résolution de modification de la Constitution aura été présentée aux assemblées législatives fédérale et provinciales sans l'intervention directe d'un ministre fédéral. Une résolution présentée à la Chambre des communes par quelqu'un d'autre qu'un ministre et

adoptée par cette dernière, et aussi adoptée par sept assemblées législatives provinciales représentant 50 p. 100 de la population, suffirait pour qu'il y ait ratification.

TÉMOIGNAGES DEVANT LE COMITÉ

Les témoins ont fourni au Comité des renseignements et des opinions d'experts sur les trois questions que soulève la motion du sénateur Murray, appuyée par le sénateur Austin : la nécessité de modifier la représentation de l'Ouest du pays (et la pertinence du nombre de sièges proposé pour chaque province de l'Ouest), la pertinence du statut de région pour la Colombie-Britannique et des considérations plus vastes de politique et de processus se rapportant à la motion.

Augmentation du nombre de sièges de l'Ouest

Les témoins ont en général convenu que le nombre de sièges affectés aux provinces de l'Ouest dans le Sénat actuel est trop faible. Richard Simeon, professeur invité des études canadiennes, William Lyon Mackenzie King, Weatherhead Centre for International Affairs, Harvard University, a affirmé que, de toute évidence, cela fait longtemps que la répartition des sièges au Sénat devrait refléter la répartition de la population et les tendances démographiques et que cela est fortement souhaitable (4:60). Il a dit de la motion (de même que du projet de loi S-4) qu'elle visait une réforme modeste, progressive et désirable. Philip Resnick, professeur de sciences politiques, Université de la Colombie-Britannique, quant à lui, a appuyé la proposition, la qualifiant de moins que parfaite mais de pas dans la bonne direction. Même si une répartition des sièges par province « grande/moyenne/petite » à la manière d'un Bundesrat serait idéale, l'opposition certaine des provinces de petite taille à une réduction du nombre de leurs sièges au Sénat signifie que la répartition proposée constitue la meilleure solution à un problème important : « Il n'en reste pas moins que la Colombie-Britannique et l'Alberta, avec leur population en plein essor et le dynamisme de leurs économies provinciales, sont scandaleusement sous-représentées dans un sénat dont la composition régionale remonte à l'époque des chemins de fer. » (Mémoire, p. 5) C.E.S. (Ned) Franks, professeur émérite, Université Queen's, a également souligné la nécessité d'un changement, en précisant que la Colombie-Britannique et l'Alberta comptent ensemble plus d'habitants que toutes les provinces de l'Atlantique et ont en tout seulement 12 sièges alors que les provinces de l'Atlantique en ont 30. (1:29) Pour Andrew Heard, professeur agrégé, Département de science politique, Université Simon Fraser, le Sénat est devenu un symbole de cette exclusion et de cette sous-représentation institutionnelles, et il a félicité les sénateurs Murray et Austin d'avoir rendu un grand service aux Canadiens grâce à leur motion. (3:39)

Le principal point sur lequel les témoins en faveur de la motion ne se sont pas entendus était de savoir si la proposition allait suffisamment loin pour corriger les déséquilibres. Le premier ministre Harper, qui a témoigné devant le Comité dans le but essentiellement de commenter le projet de loi S-4, s'est dit favorable aux objectifs de la motion, mais a suggéré qu'elle n'allait pas suffisamment loin, même pour répondre aux préoccupations des provinces auxquelles elle bénéficiera, comme la Saskatchewan et le Manitoba, qui resteraient sous-représentées comparativement aux provinces de l'Atlantique, comme la

Nouvelle-Écosse. Peter McCormick, président, Département des sciences politiques, Université de Lethbridge, qui a fait savoir au Comité que ses étudiants trouvaient que la répartition actuelle des sièges au Sénat était risible, a précisé que la motion les ferait rire encore plus fort, car elle représentait un fouillis de chiffres qui ne peut s'expliquer que séquentiellement, parce qu'à première vue ils n'ont aucun sens. (4:17) Cela dit, il a vanté les mérites de la proposition, comme premier pas vers une réponse aux préoccupations de l'Ouest.

M. Roderick Beaujot, professeur à l'Université Western Ontario, a présenté au Comité un survol historique très complet, ainsi que des projections démographiques pour démontrer la progression graduelle de la proportion de Canadiens vivant dans les quatre provinces de l'Ouest. Cette proportion est passée de 25,6 p. 100 en 1915 à 30 p. 100 en 2005. Si la proportion de Canadiens vivant au Manitoba et en Saskatchewan a reculé pendant cette période, celle habitant l'Alberta est passée de 5,8 p. 100 à 10,1 p. 100, et la proportion de Canadiens résidant en Colombie-Britannique a accusé une hausse encore plus nette, passant de 5,5 p. 100 à 13,2 p. 100. Selon les prévisions, en 2031, la population de ces deux dernières provinces aura augmenté de 27,3 p. 100 et de 29,3 p. 100 respectivement, soit bien plus, comme en Ontario, que la croissance démographique projetée en moyenne pour le pays, qui est de 20,9 p. 100. Le Manitoba devrait afficher une croissance démographique de 15,1 p. 100, tandis que la Saskatchewan verra sa population décliner de 1,8 p. 100. Les projections pour les provinces de l'Atlantique, qui servent souvent de base pour les comparaisons, varient entre un accroissement de 8 p. 100 (à l'Île-du-Prince-Édouard) et un repli de 2 p. 100 (Terre-Neuve-et-Labrador)².

David E. Smith, professeur émérité, Université de la Saskatchewan, a exprimé le point de vue contraire. Il a contesté l'opinion selon laquelle le mécontentement à l'égard du système politique canadien est lié au nombre de sièges au Sénat qu'ont les provinces où résident les mécontents. À son avis, une telle relation est peu probable étant donné que le Sénat ne s'occupe pas de politiques publiques. Quoi qu'il en soit, la nécessité de tenir compte de la répartition démographique dans la répartition des sièges au Parlement devrait également être étudiée pour la Chambre des communes, où le principe de la représentation démographique est également mal reflété. (*Mémoire*, p. 5) John Whyte, agrégé supérieur de recherche en politique, Institut de politiques publiques de la Saskatchewan, a formulé une autre objection à la proposition, en rappelant au Comité que la nécessité de conserver un quart environ des sièges pour le Québec avait été un sujet vivement débattu lors des négociations de l'Accord de Charlottetown, et a décrit la chose comme un point toujours délicat. Pour lui, le nombre total de sénateurs ne devrait pas dépasser 108, et le Québec devrait en conserver 24. (4:55) M. Stephen Scott a également formulé une mise en garde à propos de la réceptivité des provinces dont la proportion de sièges serait réduite par suite de la proposition. (5:67)

Les positions des trois gouvernements provinciaux dont des représentants ont témoigné devant le Comité révélaient clairement les difficultés que pose la nécessité qu'au moins sept provinces acceptent des changements touchant la répartition des sièges. Aucun de ces représentants n'a appuyé la motion, pour des raisons sensiblement différentes.

² Mémoire de Roderick Beaujot, 3 septembre 2006, tableaux 2 et 6.

L'honorable Marie Bountrogianni, ministre des Affaires intergouvernementales et ministre responsable du Renouveau démocratique de l'Ontario, a fait valoir que des changements constitutionnels ne constituaient pas une priorité pour les Ontariens, et a exhorté les sénateurs à ne pas accepter la motion. Pour elle, l'Ontario préfère l'abolition du Sénat, mais sa sous-représentation au Sénat doit être corrigée si, contrairement à ses souhaits, l'étude de la réforme du Sénat se poursuit. (5:50)

L'honorable Benoît Pelletier, ministre québécois responsable des Affaires intergouvernementales canadiennes, a fait savoir que son gouvernement était tout à fait réceptif aux discussions sur la réforme du Sénat. Tout en réaffirmant l'opposition traditionnelle du Québec à tout changement ayant pour effet de réduire sa proportion de sièges au Sénat, il a souligné que le Québec demeure ouvert aux propositions qui cadrent avec ses objectifs.

Le troisième représentant provincial à témoigner devant le Comité était l'honorable Gary Mar, ministre albertain des Relations internationales et intergouvernementales. Il a réaffirmé l'adhésion traditionnelle de l'Alberta à un Sénat triple « E », où les provinces seraient également représentées. L'Alberta n'appuie donc pas la motion, bien que, de l'avis de M. Mar, la province ait fait preuve de souplesse lors des négociations constitutionnelles par le passé et demeure désireuse de trouver un compromis, tout en cherchant à analyser la tendance générale avant d'en arriver à une conclusion ferme. (3:68)

Le Comité a aussi reçu des lettres de représentants de deux provinces et d'un territoire en réponse à une invitation lancée à toutes les compétences de faire part de leurs vues. L'honorable Danny Williams, premier ministre de Terre-Neuve-et-Labrador, a formulé des inquiétudes quant à une réforme morcelée et souligné que des changements dans la représentation de certaines provinces ne devraient être apportés qu'en fonction des perspectives de toutes les provinces, et dans le contexte uniquement d'une réforme complète du Sénat. L'honorable Harry Van Mulligen, ministre des Relations gouvernementales de la Saskatchewan, s'est abstenu de parler de la motion, mais a rejeté dans l'ensemble l'idée d'une réforme graduelle et s'est prononcé en faveur d'un Sénat élu, efficace et représentatif. Il a réclamé un processus qui convierait les Canadiens à un dialogue servant à définir le but d'une réforme complète. L'honorable Joe Handley, premier ministre des Territoires du Nord-Ouest, a remercié le Comité de son intérêt, mais a ajouté que la réforme du Sénat n'est pas une priorité de son gouvernement pour l'instant.

La Colombie-Britannique, une région?

M. Beaujot a expliqué au Comité la dimension démographique du régionalisme, et souligné que les démographes distinguent souvent les régions côtières des Prairies. (1:66-69) Ils estiment aussi que le Nord constitue une région en soi et qu'une représentation accrue d'une telle région consoliderait en fait la représentation des peuples autochtones. (1:84) Il a ajouté qu'une région des Rocheuses (Colombie-Britannique et Alberta) pourrait se justifier (1:79), et signalé que les différences entre intérêts ruraux et urbains sont à certains égards plus prononcées que les disparités entre régions géographiques

traditionnelles et convenu, en réponse à une question, que les communautés d'intérêt qui ne sont pas d'ordre géographique pourraient être utilement représentées au Sénat. (1:75)

Plusieurs témoins se sont opposés à la création d'une région de Colombie-Britannique. M. Smith a fait valoir que l'on avait considéré comme distinctes la région des Prairies et la Colombie-Britannique à l'époque où le gouvernement fédéral contrôlait les ressources naturelles des provinces des Prairies. Ce contrôle s'est terminé toutefois en 1930. Pour lui, l'idée d'une région distincte de Colombie-Britannique au Sénat constitue une notion désuète et sans rapport avec les pratiques économiques et organisationnelles de l'Ouest, étant donné que, depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, toutes les provinces de l'Ouest se sont urbanisées progressivement et que leurs gouvernements collaborent de plus en plus à la résolution des questions communes et transfrontalières. (*Mémoire*, p. 5) M. McCormick était encore plus direct : selon lui, la tentative de fonder la représentation au Sénat sur des groupes régionaux était l'une des trois grandes erreurs qu'ont commises les Pères de la Fédération lorsqu'ils ont créé le Sénat et le concept de « région » appartient au langage d'hier et ne fait que créer des provinces de première et de seconde classes. Selon lui : « Le régionalisme est mort et le provincialisme règne. ». (4:13) M. Franks a également remis en question l'utilité du concept de « région » comme fondement de la répartition des sièges au Sénat. Il a laissé entendre que les sièges pouvaient simplement être répartis sur une base provinciale.

D'autres témoins ont appuyé le maintien d'une représentation régionale au Sénat. Pour Gerald Baier, professeur invité bicentenaire canadien, MacMillan Centre for International and Area Studies, Yale University, le Sénat contribue à la prise en compte sereine des intérêts régionaux grâce aux délibérations qui assurent également la représentation de l'intérêt national, et la motion constitue donc un pas dans la bonne direction. (3:35 et *mémoire*, p. 6) M. Heard a également fait valoir l'importance d'une représentation dont le fondement est régional, car pour lui la prolifération des régions pourrait aboutir à une situation telle que chaque province deviendrait une région et que la représentation se ferait selon la population de chaque province, ce qui est déjà le cas à la Chambre des communes. (3:50)

Les positions des gouvernements provinciaux dont les représentants ont témoigné devant le Comité étaient étroitement liées à leurs positions sur la répartition des sièges au Sénat. La position de l'Alberta, expliquée par M. Mar, est la suivante : en 1867, l'homogénéité relative des régions pouvait justifier une représentativité par région, mais, dans le Canada d'aujourd'hui, ce concept n'est plus de mise. La représentation devrait être axée sur les provinces, car chaque province a évolué de manière distincte, avec des priorités, des intérêts, des préoccupations et des objectifs uniques. (3:63) Pour le Québec, qui est à la fois une province et une région, la distinction est d'importance limitée; quoi qu'il en soit, toute réforme a besoin de refléter les intérêts du Québec, la dualité canadienne et les intérêts des minorités. (5:85) L'Ontario n'a pas parlé de représentation régionale en tant que telle dans son opposition générale à la motion.

Étapes à venir et questions connexes

Les témoins ne se sont pas entendus sur les chances que le nombre requis de provinces acceptent une résolution portant sur la motion et que la Constitution puisse ainsi être

modifiée. Le premier ministre Harper a fait savoir que la répartition des sièges s'est révélée être un enjeu politique extrêmement délicat par le passé et que le gouvernement souhaitait gagner des appuis en se focalisant sur des réformes plus faciles à réaliser pour le moment. (2:15) M. Franks a fait preuve d'un scepticisme plus évident, rappelant au Comité que les impératifs politiques ont eu tendance à élargir la portée des initiatives constitutionnelles par le passé, ce qui a fait monter les enjeux et du même coup créé des obstacles insurmontables. Il a laissé entendre qu'il n'y a aucune raison de supposer que cette dynamique avait changé. (1:36) M. Resnick a également dit douter que ces changements puissent se réaliser, en l'absence d'un appui solide de la population lorsque celle-ci se rendra aux urnes.

Leslie Seidle, chercheur principal associé à l'Institut de recherche en politiques publiques, a dit croire davantage aux chances de succès du projet. Pour lui, il pourrait être opportun d'organiser un débat national sur le Sénat et sur les objectifs qui devraient guider la réforme et les provinces pourraient bien changer leurs positions lors de discussions. (1:48)

Des trois provinces dont des représentants ont témoigné devant le Comité, seuls le Québec et l'Alberta ont indiqué désirer participer à des discussions concernant un changement constitutionnel. L'Ontario a exprimé une position plus ambiguë. Si la province n'appuie pas les discussions constitutionnelles pour le moment, son représentant a indiqué qu'il appuyait soit l'abolition du Sénat soit une représentation accrue de sa province si de telles discussions sont lancées, ce qui laisse supposer qu'il est disposé à y participer.

Peu de témoins ont proposé un élargissement de la motion pour qu'elle porte sur d'autres questions. Toutefois, selon M. Baier, il pourrait être bon que l'étude du nombre de sénateurs comprenne une analyse de l'article 26 de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Cet article permet au premier ministre de faire nommer de quatre à huit sénateurs supplémentaires (ce qui était censé permettre au gouvernement d'accroître ses appuis au Sénat lorsque les deux chambres risquent l'impasse). M. Baier a laissé entendre que cette disposition menaçait la crédibilité du Sénat et a demandé son élimination.

OBSERVATIONS ET CONCLUSIONS

Les délibérations du Comité, et les discussions avec les témoins experts, ont permis de dégager quatre critères déterminants qui ont guidé les membres du Comité dans leur examen de la motion du sénateur Murray, appuyée par le sénateur Austin :

- (1) La proposition d'augmenter le nombre de sièges de 6 à 12 pour la Colombie-Britannique, de 6 à 10 pour l'Alberta, et de 6 à 7 pour la Saskatchewan et le Manitoba est-elle juste et raisonnable pour les résidents de ces provinces et pour les autres Canadiens?
- (2) Est-ce que la Colombie-Britannique, et le secteur formé de l'Alberta, de la Saskatchewan et du Manitoba, peuvent être considérés comme des régions aux fins de la représentation au Sénat?

- (3) Y a-t-il une probabilité raisonnable que sept provinces représentant au moins 50 p. 100 de la population et le Parlement fédéral ratifient la proposition, comme l'exige la Constitution, ou au moins que les délibérations sur la proposition contribuent de manière constructive à faire évoluer le dossier constitutionnel?
- (4) Y a-t-il des questions liées à la proposition qui demanderaient l'élargissement de celle-ci pour les inclure?

Suit un aperçu des constatations et des conclusions du Comité relatives à ces critères, que les sénateurs pourraient juger utiles lors des délibérations sur la motion.

La répartition proposée des sièges

Lorsqu'il a pris la parole au Sénat le 27 juin 2006 pour défendre sa motion, le sénateur Murray a soutenu, principalement, qu'il y a un grave déséquilibre de la représentation au Sénat. En effet, la population de la Colombie-Britannique et des provinces de l'Ouest a continué de croître, mais le nombre de sièges n'a pas changé depuis 1915. Il a souligné que cette rigueur tranchait avec ce qui se faisait avant 1915, la répartition des sièges ayant été modifiée à quelques reprises pour tenir compte de la création de nouvelles provinces dans l'Ouest ou de leur croissance démographique (ces modifications sont présentées à la section Contexte du rapport). En appuyant la motion, le sénateur Austin a indiqué qu'elle n'avait pas pour but de remplacer la forte représentation des régions minoritaires, la raison d'être du Sénat, par un principe de représentation selon la population. Au contraire, la proposition accorderait une représentation plus équitable des provinces moins peuplées, les provinces de taille moyenne que sont l'Alberta et la Colombie-Britannique profitant d'une répartition raisonnable des sièges.

Les témoins ont largement appuyé l'augmentation du nombre de sièges, particulièrement pour l'Alberta et la Colombie-Britannique, ce qui indique qu'on reconnaît généralement que la croissance démographique de ces provinces a rendu leur représentation terriblement inéquitable. Le fait que la population de l'Alberta et celle de la Colombie-Britannique soient plus grandes que celle des provinces de l'Atlantique, mais que chacune de ces provinces n'ait que six sièges comparativement aux trente que détient le Canada atlantique, est une illustration particulièrement éloquentes du problème. De l'avis de la plupart des membres du Comité, l'augmentation de la représentation de l'Ouest se fait attendre depuis beaucoup trop longtemps.

La proposition exigerait de faire un pas modéré vers l'équité pour les Canadiens de l'Ouest. La Colombie-Britannique, qui représente 13,2 p. 100 de la population canadienne, verrait son pourcentage de sièges au Sénat passer de 5,7 à 10,3 p. 100. Pour l'Alberta, représentant 10,1 p. 100 de la population, le pourcentage de sièges passerait de 5,7 à 8,5 p. 100. La Saskatchewan et l'Alberta, dont les populations sont légèrement supérieures à celles du Nouveau-Brunswick et de la Nouvelle-Écosse, obtiendraient chacune 6 p. 100 des sièges au Sénat, se rapprochant ainsi du taux de 8,5 p. 100 de deux provinces de l'Atlantique. Ce qui est proposé, donc, n'est pas une redistribution si importante qu'elle modifierait radicalement l'actuel modèle de représentation au Sénat, mais plutôt un ajustement progressif à la réalité démographique que tous les Canadiens raisonnables devraient accepter. D'ailleurs, le taux de 30,8 p. 100 de sièges proposé au

Sénat est beaucoup plus faible que la moyenne de 35,8 p. 100 proposée dans les études des comités parlementaires et commissions royales présentées dans la section « Contexte » du rapport.

Les principales objections à la répartition proposée des sièges étaient : (a) elle ne va pas assez loin, (b) le nombre de sièges au Sénat n'est pas la cause principale de l'éloignement de l'Ouest, et la répartition des sièges à la Chambre des communes est une question qui mérite aussi notre attention, et (c) la proposition diluerait la représentation des autres régions à un point qui pourrait devenir inacceptable.

De l'avis du Comité, ces inquiétudes méritent qu'on s'y attarde. Cependant, elles ne constituent pas, pour la plupart des membres du Comité, une bonne raison de rejeter la motion, et de se croiser les bras. Une redistribution plus radicale (comme l'égalité des provinces) ou d'autres changements comme la redistribution des sièges à la Chambre des communes peuvent être pertinents dans le cadre d'une réforme complète, mais ce n'est pas ce qui est envisagé dans la proposition. Ce qu'on vise, plutôt, c'est une amélioration progressive qui peut s'opérer plus facilement, à court terme. À notre avis, c'est ce qui s'impose sur le plan de la représentation régionale.

Selon la plupart des habitants de l'Ouest, la représentation au Sénat est à tout le moins un enjeu symbolique, et il faut donc la modifier. Même si ce n'était pas un enjeu, le Comité croit que cette injustice est tellement évidente qu'une réforme s'avère nécessaire. En effet, il faut procéder à des changements lorsque la charge émotionnelle qui les accompagne est faible. Les Canadiens percevront alors la réforme comme une réaction fondée sur des principes face à l'injustice, plutôt que comme une réaction à une crise ou simplement comme un gain obtenu à force de se plaindre.

Enfin, en ce qui concerne la troisième objection, plusieurs témoins craignaient la dilution de la représentation au Québec et dans d'autres provinces. En outre, un membre du Comité a soutenu vigoureusement que la représentation selon la population n'est pas l'objectif du Sénat, dont la raison d'être est de représenter principalement les provinces moins peuplées pour faire contrepoids à la représentation selon la population à la Chambre des communes. Selon cet argument, toute dilution de la représentation des provinces les moins peuplées, notamment l'Île-du-Prince-Édouard en raison de sa très petite taille, pose un problème important. D'autres membres du Comité ont reconnu que cette question méritait qu'on s'y attarde, mais croyaient que la dilution proposée était très faible, et qu'elle ne nuisait pas à la représentation caractéristique propre au Sénat. Le changement proposé réduirait l'actuel pourcentage de sièges du Québec et de l'Ontario de 22,8 p. 100 à 20 p. 100 pour chacune de ces provinces qui ont aussi la plus forte représentation à la Chambre des communes. De façon similaire, les plus petites provinces ont un pourcentage de représentation disproportionnellement élevé, selon la raison d'être du Sénat. À titre d'exemple, l'Île-du-Prince-Édouard représente seulement 0,4 p. 100 de la population, mais conserverait 3,4 p. 100 des sièges au Sénat (une baisse comparativement au taux actuel de 3,8 p. 100).

Deux régions : la Colombie-Britannique et les provinces des Prairies

Dans son discours du 27 juin, le sénateur Murray soutient que la Colombie-Britannique est une cinquième région distincte. Il fait valoir que le gouvernement du Canada lui a reconnu ce statut de région distincte au milieu des années 1990, lorsqu'il a modifié la loi exigeant qu'il obtienne le consentement régional pour effectuer des modifications constitutionnelles selon la règle du « 7/50 ».

La proposition de reconnaître la Colombie-Britannique comme une cinquième région ne semblait pas inquiéter la plupart des témoins experts, et n'a pas beaucoup retenu l'attention. Ce sont les détracteurs du concept qui s'y sont le plus attardés, soutenant (a) que l'intégration parmi les provinces de l'Ouest n'offrait aucune base valide pour la reconnaissance de la Colombie-Britannique comme une région à part entière, et (b) que le concept de « région » lui-même n'avait plus rien à voir avec la réalité de la fédération actuelle, où l'identité et les besoins sur le plan de la représentation se définissent en fonction des provinces.

De l'avis du Comité, les objections fondées sur le manque de pertinence ou le fait que la représentation régionale ne correspond pas à la réalité canadienne reposent sur une fausse différence qui n'a jamais trouvé son expression dans les pratiques constitutionnelles canadiennes. Au Sénat, la représentation n'a jamais été au détriment des provinces ou de la population des provinces (ni, plus récemment, des territoires). Au contraire, elle s'est toujours appuyée sur ces bases dans le contexte d'un équilibre régional qui contribue à assurer une représentation juste et équitable des régions du pays ayant une population moins nombreuse, que les populations soient réparties entre plusieurs petites provinces ou dispersées dans des provinces relativement moins nombreuses et dont le territoire est plus vaste.

Résultat : la représentation au Sénat constitue un équilibre propre au Canada qui tient compte de la taille de la population, de l'étendue géographique, de l'identité politique et des intérêts communs, sans la rigidité qui accompagnerait une formule de répartition des sièges appliquée rigoureusement. Le concept de « région » demeure utile dans cet équilibre puisque c'est un moyen de reconnaître les besoins différents sur le plan de la représentation conjugués aux concentrations importantes de la population et au poids économique, tout en n'excluant pas la possibilité de répondre à d'autres besoins, comme le prouve l'attribution de sièges aux trois territoires.

En se fondant sur le rôle du concept de région défini plus haut, les membres du Comité croient que la reconnaissance de la Colombie-Britannique en tant que cinquième région doit être évaluée conjointement avec celle des provinces des Prairies, et distinctement. La reconnaissance de deux régions dans l'Ouest vient du fait que la croissance démographique, particulièrement en Alberta et en Colombie-Britannique, en a fait des provinces intermédiaires dans la fédération canadienne. En tant que provinces moins peuplées, comparativement au Québec et à l'Ontario, elles doivent encore avoir une représentation plus élevée mais, simultanément, la population et le poids économique de l'Alberta et de la Colombie-Britannique à l'heure actuelle exigent une représentation supérieure à celle des provinces du Canada atlantique. Pris individuellement, le caractère

distinctif sur le plan démographique et économique de la Colombie-Britannique justifie amplement qu'elle devienne une région, comme l'a reconnu le Parlement au milieu des années 1990 (dans la loi concernant la ratification avec l'appui des régions dont il est question dans la section « Contexte »).

Participer à l'évolution

La position des trois provinces dont les représentants ont témoigné devant le Comité indique que certains gouvernements provinciaux ne sont pas vraiment réceptifs aux changements proposés à l'heure actuelle. Cependant, le Comité tient à souligner que les représentants de l'Alberta et du Québec n'ont pas rejeté la proposition du revers de la main, et ont affirmé être prêts à participer aux discussions constitutionnelles en toute ouverture d'esprit. Nous pensons qu'il s'agit d'un signe important, puisque ces deux provinces ont adopté depuis longtemps des positions qui pourraient faire croire qu'elles s'opposent à l'augmentation du nombre de sièges que propose la motion (l'Alberta continue de réclamer un nombre égal de sièges pour toutes les provinces, dans le cadre de la réforme triple E, et le Québec s'est traditionnellement opposé à tout changement qui réduirait son pourcentage actuel de sièges au Sénat). Nous croyons que ces provinces ont envoyé un signal important, et très positif, quant à leur réaction à l'objectif de la motion et à leur perception concernant l'attitude de leur population. Le paysage émotionnel et politique de la fédération a grandement évolué depuis l'échec des projets de réforme globaux du début des années 1990. Quinze ans plus tard, il règne un esprit plus constructif, et les perspectives de discussions fructueuses sont meilleures.

Le Comité ne peut prédire ce qui se produira lors des pourparlers constitutionnels suscités par la motion. Il faut se rappeler, cependant, que même dans le climat défavorable du début des années 1990, les gouvernements, y compris celui du Québec, ont conclu l'Accord de Charlottetown, qui proposait des réformes au Sénat ainsi que d'autres changements. Comme il a été mentionné précédemment, même l'Ontario n'a pas refusé de participer aux discussions constitutionnelles avec les autres provinces, et si de telles discussions devaient avoir lieu, les membres du Comité sont convaincus que l'attitude du gouvernement ontarien finirait par changer puisque les Ontariens et les autres Canadiens partagent le même intérêt général pour l'évolution du dossier constitutionnel.

Si la motion est adoptée et soumise aux assemblées législatives fédérale et provinciales, elle lancera officiellement le processus de ratification des modifications établi par la Constitution, qui prévoit une échéance de trois ans pour la ratification avec tout ce que cela comporte comme pressions. Cependant, mis à part le libellé de la motion, ce sera aussi l'occasion de discuter de manière ouverte et entière, sans la contrainte d'une échéance imposée. Des témoins entendus par le Comité ont demandé la tenue de discussions exploratoires pour connaître l'opinion des Canadiens et les possibilités d'atteindre un consensus sur la question plus générale de la réforme du Sénat. Selon le Comité, il est temps d'entamer de telles discussions, et la proposition d'accroître la représentation de l'Ouest de la motion offre une excellente occasion de le faire.

Autres questions

Un témoin a suggéré que la motion soit modifiée pour proposer l'abrogation de l'article 26 de la *Loi constitutionnelle de 1867* plutôt que sa modification afin d'ajouter 5 ou 10 sénateurs. Selon l'argumentation, cette mesure menacerait la crédibilité du Sénat, vraisemblablement parce qu'un premier ministre peut nommer des groupes de partisans du gouvernement pour (dans certains cas) triompher de l'opposition à certaines mesures gouvernementales. Tant que le Sénat demeurera un organisme non élu, nous croyons que l'article 26 offrira un ultime recours aux premiers ministres aux prises avec une opposition majoritaire au Sénat, et qu'il ne présente pas un risque plus grand pour sa crédibilité qu'un très long conflit entre ce dernier et la Chambre des communes, dans les circonstances. Si le Sénat devait être élu, nous convenons que l'article 26 ne serait plus utile et qu'il faudrait l'abroger en tant que mesure d'ordre administratif. Cependant, il conviendrait de le faire après la mise en place d'un système électoral.

L'autre proposition examinée durant nos audiences nous a été soumise par l'un des membres, et a reçu l'appui de plusieurs. On a soutenu que la représentation des premiers habitants du Nunavik, dans le Nord du Québec, n'était pas assurée par l'actuelle répartition des sièges au Sénat, et que la représentation d'autres minorités, comme les peuples côtiers et les communautés de langues officielles, n'était pas non plus assurée. Le Comité a entendu abondamment parler du défi d'en assurer la représentation ainsi que celle de populations beaucoup plus grandes de régions reconnues par la Constitution. Une représentation garantie des habitants du Nunavik, des peuples côtiers et des communautés de langues officielles a donc été préconisée.

Le Comité a souscrit à l'objectif de la proposition. Des mesures sont nécessaires, et depuis longtemps déjà, pour suppléer à l'absence de représentation officielle des premiers habitants du Nunavik. Cette situation inacceptable persiste depuis 1912, année où les frontières du Québec ont été repoussées pour englober ce territoire. Or, les limites des 24 divisions sénatoriales du Québec n'ont pas été révisées de manière à inclure ce qu'on appelle aujourd'hui le Nunavik. Les membres du Comité croient que l'examen des solutions à adopter (et de la procédure de modification applicable) pour régler cette question occupe un rang élevé sur la liste des affaires constitutionnelles en suspens au Canada, et que les gouvernements en cause devraient y accorder la priorité.

Nous croyons également qu'un examen du processus de sélection des sénateurs contribuerait à améliorer l'efficacité du Sénat à représenter les minorités (voir le rapport du Comité sur la teneur du projet de loi S-4). Ces exigences peuvent donc continuer à trouver leur satisfaction dans les nominations faites par les premiers ministres du Canada, et devraient être intégrées à tout processus d'élection éventuel créé pour servir de base à la sélection des sénateurs. En plus d'éviter les grandes difficultés possibles liées à la répartition des sièges entre les minorités, cette façon de faire ne requiert pas la ratification des gouvernements provinciaux, et assurerait la souplesse de la représentation, à mesure que les exigences des minorités évoluent.

Conclusion

Les prévisions de croissance démographique que le Comité a obtenues de M. Beaujot, un des plus grands démographes du Canada, donnent à entendre que le problème de la représentation insuffisante de l'Ouest au Sénat ne se résorbera pas. D'ici 2031, la population de la Colombie-Britannique aura augmenté de 29,3 p. 100, et celle de l'Alberta de 27,3 p. 100, tandis que la croissance du Canada atlantique devrait se situer sous la moyenne nationale de 20,9 p. 100. À moins de faire quelque chose, l'actuelle injustice de la représentation au Sénat s'aggraverait encore au cours des 25 prochaines années.

La motion proposée par le sénateur Murray et appuyée par le sénateur Austin offre une réponse modérée et raisonnable à ce défi. La répartition proposée des sièges permettrait au Sénat de représenter plus justement les Canadiens, conformément à la représentation plus élevée des régions moins peuplées et d'autres minorités qui est sa raison d'être. Elle renforcerait aussi grandement la crédibilité du Sénat auprès des résidents et des gouvernements des provinces de l'Ouest, et assurerait la bonne volonté nécessaire à l'évolution globale du dossier constitutionnel. À la lumière de ce qui précède :

Les membres du Comité ne sont pas unanimes, mais la plupart appuient la motion présentée le 27 juin par le sénateur Murray, appuyée par le sénateur Austin, et exhortent les sénateurs représentant toutes les régions du Canada à appuyer cette motion, pour donner aux gouvernements et aux assemblées législatives du Canada un point de départ visant à fournir à l'Ouest une représentation équitable au Sénat du Canada.

ANNEXE A – TÉMOINS (en ordre de comparution)

Le mercredi 6 septembre 2006

C.E.S. (Ned) Franks, professeur émérite, Université Queen's

Leslie Seidle, chercheur principal associé, Institut de recherche en politiques publiques

Janet Ajzenstat, professeur émérite, Science politique, Université McMaster

Roderic Beaujot, professeur, Sociologie, University of Western Ontario

Le jeudi 7 septembre 2006

Le très honorable Stephen Harper, C.P., député, Premier ministre du Canada

Bureau du Conseil privé

Matthew King, secrétaire adjoint du Cabinet, Législation et planification parlementaire

Dan McDougall, directeur des opérations, Législation et planification parlementaire

Ministère de la justice Canada

Warren J. Newman, avocat général, Section du droit administratif et constitutionnel

Le mardi 19 septembre 2006

Roger Gibbins, président-directeur général, Fondation Canada Ouest

Gerald Baier, professeur invité bicentenaire canadien, MacMillan Centre for International and Area Studies, Yale University

Philip Resnick, professeur de sciences politiques, Université de la Colombie-Britannique (par vidéoconférence)

Andrew Heard, professeur agrégé, Département de science politique, Université Simon Fraser

L'honorable Gary Mar, ministre des relations internationales et intergouvernementales, Gouvernement de l'Alberta

Le mercredi 20 septembre 2006

Peter McCormick, président, Département des sciences politiques, Université de Lethbridge

Gordon Gibson, attaché supérieur de recherche en études canadiennes, Institut Fraser

Peter Hogg, universitaire en résidence, Blake, Cassels et Graydon

John Whyte, agrégé supérieur de recherche en politique, Institut de politiques publiques de la Saskatchewan

Richard Simeon, professeur invité des études canadiennes, William Lyon Mackenzie King, Weatherhead Centre for International Affairs, Harvard University (par vidéoconférence)

David E. Smith, professeur émérité, Université de la Saskatchewan

Daniel Pellerin, professeur adjoint invité, Département des sciences politiques, Colgate University

Le jeudi 21 septembre 2006

Patrick J. Monahan, doyen, Faculté de droit, Osgoode Hall

L'honorable Gérard-A Beaudoin, professeur émérite, Faculté de droit, Université d'Ottawa et ancien sénateur

Gérald R. Tremblay, associé, McCarthy, Tétrault

L'honorable Marie Bountrogianni, ministre des Affaires intergouvernementales et ministre responsable du Renouveau démocratique, Gouvernement de l'Ontario

Stephen Allan Scott, professeur émérite, Faculté de droit, Université McGill

L'honorable Benoit Pelletier, ministre responsable des Affaires intergouvernementales canadiennes, de la Francophonie canadienne, de l'Accord sur le commerce intérieur, de la Réforme des institutions démocratiques et de l'Accès à l'information, Gouvernement du Québec

OBSERVATIONS ÉCRITES PAR

Organismes :

Canadian Committee on a Triple E Senate, Bert Brown, président
Inuit Tapariit Kanatami, Mary Simon, présidente

Particuliers :

Scott Gardiner
David Goetz
Timothy C.S. Hemmings
Gerard W. Horgan
Stephen M. MacLean
Professeur Errol P. Mendes, Université d'Ottawa
Neil Sutherland
Professeur Guy Tremblay, Université Laval
John K. Walker



If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada –
Publishing and Depository Services
Ottawa, Ontario K1A 0S5

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada –
Les Éditions et Services de dépôt
Ottawa (Ontario) K1A 0S5



16439

